

Э.К. Трутнев

О РАСПРЕДЕЛЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ В ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИИ И ЛОГИКЕ ПРАВА

Аннотация. Рассмотрена ситуация, возникшая в связи с изменениями законодательства, определившими перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами власти субъектов Российской Федерации в части регулирования градостроительной деятельности. Проанализированы возможные гипотезы, которые с правовой точки зрения могли бы оправдать такое перераспределение. Представлены выводы относительно последствий реализации указанных новелл как для законодательной системы, так и для практики управления. В данной статье представлены результаты анализа основных положений Закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в контексте с нормами иных федеральных законов и с правовой логикой системы градорегулирования. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания - индукция, дедукция, анализ, синтез, описание, моделирование, а также частнонаучные методы юриспруденции - анализ нормативных актов, толкование правовых норм. В представленном тексте доказано, что допускаемые в законах противоречия не могут не отразиться негативно на правоприменительной практике, что и будет явлено с неизбежностью по мере развертывания процессов управления, которые не могут быть освобождены окончательно от действия законов правовой логики. Также доказано, что переадресование на утверждение проектов документов в государственные органы, которые не обеспечивали подготовку таких проектов, не может не способствовать затягиванию времени и порождению дополнительных административных барьеров, то есть, не может не способствовать развитию тенденций, противостоящих целям государственной политики.

Ключевые слова: распределение полномочий, градорегулирование, органы местного самоуправления, органы субъектов РФ, логика права, практика управления, трактовка, Конституция, правовая коллизия, самостоятельное решение.

Введение

Практика неоднократно доказывала на конкретных примерах, что логические противоречия, проникающие в нормы закона, не могут не отразиться негативно в выстраивании процедур управления. Что неизбежно и происходит рано или поздно. Это относится также и к системе градорегулирования, новеллы по отношению к которой достаточно часто возникают в последнее время в виде изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), иных федеральных законов. Одна из таких новелл относится к перераспределению полномочий в градорегулировании между органами местного самоуправления и органами государственной власти регионального уровня. Новелла эта введена федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ “О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (далее - №136-ФЗ).

В данной статье представлены результаты анализа основных положений этого Закона в контексте с нормами иных федеральных законов и с правовой логикой системы градорегулирования.

Статьями 1 и 2 указанного №136-ФЗ вносятся изменения в законы и вводится норма следующего содержания: «Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».

Очевидно, что указанная норма может иметь юридическую силу и может применяться только в том случае, если она не противоречит конституционному принципу, согласно которому органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения: «*Органы местного самоуправления*

самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения» (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Отсутствует ли указанное противоречие, соблюден ли указанный конституционный принцип в №136-ФЗ? Ответ на этот вопрос приобретается в результате логико-правового анализа, положения которого изложены ниже.

1. Итак, часть 1 статьи 132 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения. При этом Конституция РФ не определяет смысла того, что следует понимать под «самостоятельным решением» органами местного самоуправления вопросов местного значения. Факт отсутствия такого определения в Конституции РФ может означать только одно – самоочевидность смысла применяемых слов, которая либо является непосредственно – без доказательств, либо с помощью простых доказательств, не предъявленных по причине их очевидности.

Появление №136-ФЗ как бы упраздняет самоочевидность (существовавшую до принятия этого Закона) и понуждает искать утраченное понимание посредством доказательств. Отправной точкой на этом пути является постановка задачи для предстоящей доказательной проверки гипотетических возможностей оправданного с юридической точки зрения существования одного из трех, или сразу нескольких способов трактовки указанных слов о «самостоятельности», а именно:

- первая гипотетическая возможность: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения не допускает вмешательства органов государственной власти в процесс выработки и принятия таких решений путем изъятия муниципальных полномочий в пользу органов государственной власти;

- вторая гипотетическая возможность: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательства со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путем добровольной передачи органами местного самоуправления принадлежащих им согласно федеральному закону полномочий органам государственной власти;
- третья гипотетическая возможность: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательство со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путем определяемого законом субъекта Российской Федерации перераспределения полномочий – изъятия от органов местного самоуправления соответствующих полномочий в некоторой части и их передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации, такого изъятия и такой передачи, которые осуществляются в силу закона - без изъятия воли органами местного самоуправления.

Рассмотрим последовательно все три гипотетически возможных способа трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов на примере тех вопросов местного значения, которые связаны с регулированием органами местного самоуправления градостроительной деятельности – утверждением генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, местных нормативов градостроительного проектирования, разрешений на строительство.

2. Первый способ трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности»: предполагается, что конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения не допускает вмешательства органов государственной власти в процесс выработки и принятия таких решений путем изъятия муниципальных полномочий в пользу органов государственной власти.

Этот способ трактовки был номинально и фактически единственным вплоть до момента введения в действие №136-ФЗ. Очевидно, что при трактовке смысла указанных слов согласно этому способу не возникает противоречий с Конституцией РФ, поскольку самостоятельное решение органами местного самоуправления вопросов местного значения (без возможности вмешательства государства путем изъятия в его пользу соответствующих муниципальных полномочий) осуществлялось путем самостоятельной подготовки, самостоятельного утверждения и самостоятельного применения всех необходимых документов при том, что они до утверждения подлежали согласованию со стороны государства (в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Кроме того, органы местного самоуправления несут ответственность за утвержденные ими документы согласно части 2 статьи 59 ГрК РФ. Запомним это положение, поскольку вопрос об ответственности неизбежно возникнет еще раз при рассмотрении правовой ситуации, созданной №136-ФЗ.

3. Второй способ трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности»: предполагается, что конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательство со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путем добровольной передачи органами местного самоуправления принадлежащих им согласно федеральному закону полномочий органам государственной власти.

Вопрос о правомерности/неправомерности такой трактовки должен решаться в контексте одновременно как части 1, так и части 2 статьи 132 Конституции РФ. С одной стороны, органы местного самоуправления самостоятельно, то есть без внешнего вмешательства, решают вопросы местного значения. При этом принципу самостоятельности, казалось бы, не противоречит возможность добровольной передачи полномочий органов местного самоуправления государству (воз-

можность добровольной передачи полномочий «снизу вверх»), но при условии, если такая добровольная передача не противоречит Конституции РФ. С другой стороны, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, то есть, Конституции РФ допускает передачу полномочий «сверху вниз». Нельзя не заметить факт отсутствия в Конституции РФ упоминания о возможности добровольной передачи полномочий в обратную сторону - «снизу вверх», от органов местного самоуправления органам государственной власти. Как должен быть оценен этот факт? Только таким образом: в Конституции РФ как Верховном Законе нет, и не может быть случайных упущений, то есть, сам факт отсутствия каких-то положения должен расцениваться как значимое положение. В данном случае как запрет на добровольную передачу полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти. Косвенным свидетельством правильности такого вывода является также и сам №136-ФЗ, который не пошел по пути регламентирования процедур добровольной передачи полномочий от органов местного самоуправления государству, но пошел по пути понуждения к такой передаче посредством региональных законов.

Иными словами, можно считать доказанным отсутствие правовой возможности существовать второму способу трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности» – невозможно органам местного самоуправления, самостоятельно решающим вопросы местного значения, добровольно передавать принадлежащие им полномочия государственным органам.

4. Третий способ трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности»: предполагается, что конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательство со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путем определяемого законом субъекта Российской Федерации перераспределения полномочий – изъятия от органов местного

самоуправления соответствующих полномочий в некоторой части и их передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации, такого изъятия и такой передачи, которые осуществляются в силу закона - без изъятия воли органами местного самоуправления.

Для проверки в качестве гипотетической возможности указанной трактовки слов о «самостоятельности» можно предположить существование ситуации, когда конституционная самостоятельность решения вопросов местного значения обеспечивается не добровольной передачей соответствующих полномочий «наверх» (что по Конституции РФ невозможно – см. выше), но иным путем, предложенным №136-ФЗ, – путем закрепления в специально принимаемых законах субъектов Российской Федерации возможности перераспределения полномочий. Однако, в силу общей и правовой логики такая ситуация не может быть ничем иным, как прямой противоположностью «самостоятельности», поскольку имеется факт «понуждения против воли» – принятие законов субъектов Российской Федерации не предполагает обязательного наличия положительного волеизъявления органов местного самоуправления, равно как не предусмотрено и наличие неких механизмов обязательного соблюдения мнения органов местного самоуправления, в том числе и по причине невозможности такие механизмы изобрести в силу разнообразия таких мнений, невозможности привести их «к общему знаменателю» и отсутствия смысла в поиске такого знаменателя.

Таким образом, общая и правовая логика определяют, что №136-ФЗ может существовать лишь в качестве такого Федерального закона, положения которого прямо противоречат части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации.

5. Противоречащий Конституции Российской Федерации №136-ФЗ создает ряд прежде неведомых правовой практике экзотических коллизий и, соответственно, негативных последствий, а именно:

- отныне в России создаются государственные органы «в двух лицах» - в качестве государственных органов, которые одновременно и согласовывают

проекты соответствующих документов, и утверждают их. Очевидно, что в такой ситуации институт согласований может существовать лишь в качестве того, что утратило правовой смысл;

- отныне в России создано следующее противоречие, которое будет порождать негативные последствия для практики правоприменения: 1) органы государственной власти с некоторого времени уже не отвечают за утвержденные ими документы территориального планирования[5]; 2) поскольку органы местного самоуправления в соответствующих случаях будут лишены права утверждать документы в области градостроительного проектирования, то они одновременно освобождаются также и от ответственности за качество документов, которые они не утверждали. Иными словами, №136-ФЗ создает такую анти-правовую ситуацию, когда за документы градостроительного проектирования вообще никому будет отвечать и, соответственно, возмещения из средств бюджета ущерба гражданам, правообладателям недвижимости, возникшего в случае применение не соответствующих требованиям технических регламентов безопасности документов, происходить не будет.

Очевидно также, что переадресование на утверждение проектов документов в государственные органы, которые не обеспечивали подготовку таких проектов, не может не способствовать затягиванию времени и порождению дополнительных административных барьеров, то есть, не может не способствовать развитию тенденций, противостоящих целям государственной политики, отраженным, в частности, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и дорожной карте «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2013 года №1336-р.

Таким образом, в представленном тексте доказано в очередной раз то, что на самом деле в каких-то особых дополнительных доказательствах не нуждается, – то, что уже многократно доказывалось ранее по многим иным поводам: допускаемые в законах

противоречия не могут не отразиться негативно на правоприменительной практике, что и будет явлено с неизбежностью по мере развертывания процессов управления, которые не могут быть освобождены окончательно от действия законов правовой логики.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ “О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ.
4. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности; Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525 с.
5. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126

References (transliterated)

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii.
2. Federal'nyi zakon ot 27 maya 2014 g. N 136-FZ “O vnesenii izmenenii v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona “Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii” i Federal'nyi zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii”.
3. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 29 dekabrya 2004 g. N 190-FZ.
4. Trutnev E.K., Bandorin L.E. Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. Otvetny na problemnyye voprosy gradostroitel'noi deyatel'nosti; Fond «Institut ekonomiki goroda». – M.: Izdatel'stvo «Ekzamen», 2008. – 525 s.
5. Trutnev E.K. Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii v chasti instituta territorial'nogo planirovaniya: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126