

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

В Центр местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации поступило обращение судьи Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2019 года № 220. В настоящее время на рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации находится запрос Мостовского районного суда Краснодарского края в котором ставится вопрос о проверке конституционности ряда норм в контексте разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности. Как следует из запроса Мостовского районного суда по административному иску прокурор района пытается понудить органы местного самоуправления сельского поселения принять на свой баланс гидротехнические сооружения (берегоукрепительные дамбы). В обращении от 15 февраля 2019 года предложено при подготовке отзыва иметь ввиду ряд вопросов, которые касаются особенностей определения объема полномочий органов местного самоуправления, видов муниципального имущества, необходимости совершенствования действующего законодательства.

1. Принято считать, что органы местного самоуправления (а в ряде случаев население непосредственно) занимаются решением вопросов местного значения самостоятельно. Такой вывод обычно следует из анализа статей 130, 132 Конституции РФ, статей 2, 7, 14, 17, 18 и др. Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). На самом деле это правовая иллюзия.

Вопросы местного значения не существуют изолированно от других сфер общественной жизни, результаты деятельности органов власти всегда отражаются на населении, гражданах, различных организациях; права этих лиц и организаций обязано защищать государство. Иными словами возникает необходимость поиска баланса между разными конституционными ценностями – с одной стороны речь идет о самостоятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного самоуправления, с другой – о пределах воздействия органов местного самоуправления на население, граждан, организаций правах и интересы которых обязано регулировать и защищать Российское государство. *De facto* ответ есть, баланс найден – федеральными законами урегулированы полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в большинстве сфер общественной жизни.

Явно или не явно данный подход федерального законодателя основан на разных позициях Конституционного Суда, в которых говорится, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной (см. например, постановления от 18 мая 2011 года № 9-П или от 1 декабря 2015 года № 30-П), что при конкуренции таких конституционных ценностей как регулирование и защита прав человека и регулирование местного самоуправления приоритет отдается правам человека (постановление от 30 мая 1996 года N 13-П).

Более того, применительно к самостоятельности органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов Конституционный Суд еще в 1998 году констатировал, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» для органов местного самоуправления имеет особое содержание, отличное от

того, что вкладывается в этот термин в отношении органов государственной власти. В определении от 5 февраля 1998 г. № 22-О сформулирована любопытная позиция о том, что представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос о том вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в Налоговом кодексе РФ.

В контексте вопросов местного значения, о которых идет речь в запросе Мостовского районного суда, вышесказанное проявляется следующим образом. О полномочиях по предупреждению и защите в случае чрезвычайных ситуаций в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ речь идет дважды – в пунктах 8 и 23. Причем в пункте 23 о чрезвычайных ситуациях говорится в аспекте территориальной и гражданской обороны, что к рассматриваемому делу не относится.

Пункт 4 сформулирован как механизм «участия» - органы местного самоуправления участвуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения. Иными словами речь идет о смежных полномочиях, осуществляемых одновременно органами государственной власти и органами местного самоуправления. В таких случаях важно четко определить объем полномочий каждого уровня публичной власти.

Специалисты в области муниципального права выработали примерно такой подход к пониманию термина «участие» в контексте определения объема полномочий: органы местного самоуправления помогают органам государственной власти выполнять их функции; основной объем деятельности, обуславливающий окончательный результат, осуществляют органы государственной власти¹.

Очевидно, что данный термин, не имеющий четкого легального понимания приводит к разночтению и соблазну переложить на органы местного самоуправления большую часть деятельности, включая ответственность за нее. Это, например, имело место в случае с Крымским наводнением в Краснодарском крае, когда при наличии чрезвычайной ситуации межмуниципального характера к уголовной ответственности привлекли представителей органов местного самоуправления², несмотря на то, что в силу пункта 5 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) предупреждение и ликвидация последствий межмуниципальных чрезвычайных ситуаций относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

Сказанное означает и то, что представители органов местного самоуправления не всегда обладают должным уровнем специальных знаний для защиты своих прав. В данном случае нарушение прав происходит из-за многозначности понимания терминов, с

¹ Первоначально эту конструкцию сформулировала О.Л. Савранская. См, напр: Муниципальное управление. Учебное пособие для преподавателя. М.: АНХ. 2007, С. 273. В последующем она воспроизводилась в иных публикациях, которые готовились на начальном этапе практиками, которые вынуждено сталкиваются с решением данной проблемы в конкретных делах. См., напр.: *Завьялов А.А., Маркварт Э.* Земельные отношения в системе местного самоуправления. М.: Статут, 2011. 256 с.; *Мотякова О.А.* Проблемы формирования реестра расходных обязательств сельских поселений //Практика муниципального управления. 2010. № 6. С. 32-38.

² По сообщениям СМИ реальные сроки получили бывшие глава администрации Крымского района, мэр Крымска, исполняющий обязанности главы управления по предупреждению чрезвычайных ситуаций Крымского района, глава администрации Нижнебаканского сельского поселения Крымского района (более подробно см.: <https://www.svoboda.org/a/25081590.html>).

помощью которых формулируются полномочия соответствующих уровней власти; эти термины не всегда однозначно понятны даже специалистам.

Одновременно с этим действует Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", в котором конкретизированы и раскрыты полномочия органов местного самоуправления в сфере чрезвычайных ситуаций. Анализ статьи 11 Закона показывает, что органы местного самоуправления фактически должны осуществлять оповещение населения, создавать резервы сил и средств для ликвидации последствий. Про необходимость принятия органами местного самоуправления мер по защите, обеспечения функционирования каких-либо объектов, деятельность которых может стать источником возникновения чрезвычайных ситуаций, в данном законе не говорится.

Более того, в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" не предусмотрены полномочия органов местного самоуправления – в статьях 4-6.1 и др. перечисляются полномочия органов государственной власти. Одновременно с этим в статье 9 говорится об обязательствах собственника и/или эксплуатирующей организации. Попытки возложения на органы местного самоуправления полномочий собственника идут вразрез с правилами определения полномочий органов власти, сформулированных в Конституции РФ, действующем законодательстве.

В статье 27 Водного кодекса РФ говорится о полномочиях органов местного самоуправления только в отношении объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Таким образом, анализ действующего федерального законодательства показывает, что у органов местного самоуправления отсутствуют полномочия по обеспечению безопасности, содержанию гидротехнических сооружений. Эти полномочия возникают у органов местного самоуправления в случаях, когда они реализуют правомочия собственника от имени муниципального образования. Нельзя перемешивать полномочия собственника и полномочия органа власти, даже если речь идет об одних и тех же органах местного самоуправления. Полномочия собственника и полномочия органа власти имеют разную природу и регулируются законодательством, основанном на разных принципах и правилах – для органа власти это публичное право; для собственника – частное право.

Поэтому дополнительно необходимо рассмотреть вопрос о том, могут ли гидротехнические сооружения, в том числе берегоукрепительные дамбы, находится в составе муниципального имущества.

2. Согласно статьи 3 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" берегоукрепительные дамбы – это гидротехнические сооружения. В статье 3, в которой содержатся основные понятия и термины, говорится о возможности нахождения гидротехнических сооружений в муниципальной собственности; в последующих статьях упоминается возможность размещения гидротехнического сооружения на территории муниципального образования (статьи 11.1 и 12.1).

При первоначальном разграничении единой государственной собственности на федеральную государственную собственность, государственную собственность субъектов РФ, муниципальную собственность, осуществленном в соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года № 3020-1, предприятия

по строительству и эксплуатации водохозяйственных систем и сооружений вошли в приложение 2 и были отнесены к федеральной государственной собственности, которая может находиться и в собственности субъектов РФ. Если рассматривать гидротехнические сооружения как объекты, не вошедшие в перечень, содержащийся в приложениях 1-3, то в силу пункта 3 Постановления до момента определения соответствующего собственника указанных объектов они относятся к федеральной собственности. В списке объектов, передаваемых в муниципальную собственность, дамб или иных гидротехнических сооружений нет.

Этот подход в целом согласуется с тем кого в действующем законодательстве рассматривают в качестве возможного собственника гидротехнических сооружений. Эти объекты со всей очевидностью могут находиться в федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Последнее следует, например, из пункта 72 части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ в котором говорится, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относится решение вопросов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" в области безопасности гидротехнических сооружений.

В части 2 статьи 8 Водного кодекса РФ говорится, что в собственности субъекта РФ или муниципальной собственности могут находиться пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка. Все остальные водные объекты находятся в федеральной государственной собственности (часть 1 статьи 8).

На практике есть примеры того, что искусственные пруды становятся таковыми благодаря строительству небольшой плотины или дамбы; в таких ситуациях принято рассматривать эти сооружения как неотъемлемую часть соответствующего водного объекта; таким образом данные гидротехнические сооружения в силу статьи 135 Гражданского кодекса РФ оказываются в составе муниципальной собственности. Фактически это становится возможным в результате коллизий норм федеральных законов.

Одновременно следует заметить, что гидротехническое сооружение, расположенное на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, не может оказаться в муниципальной собственности (это противоречит как водному законодательству, так и закону о безопасности гидротехнических сооружений, идет вразрез с нормами постановления Верховного Совета РФ № 3020-1, законами № 131-ФЗ и 184-ФЗ). Следовательно спорный объект, судьбу которого вынужден решать Мостовский районный суд, не может находиться в муниципальной собственности.

Если в муниципальной собственности в силу коллизий норм законодательства оказываются гидротехнические сооружения, то субъекты РФ вынуждены решать вопрос о том к какому виду муниципального образования их отнести. В подавляющем количестве субъектов РФ такие законы уже приняты. В большинстве случаев эти законы представляют собой перечни разграниченного имущества, процедуру передачи объектов и переоформления правоустанавливающих документов. В законах 16 субъектов РФ говорится о гидротехнических сооружениях, которые находятся на озерах, протоках и прудах; в Приморском и Краснодарском краях речь идет о берегоукрепительных дамбах как о муниципальном имуществе.

Законы 9 субъектов РФ содержат критерии или принципы разграничения имущества (в число таких субъектов входят республики Бурятия, Карачаево-Черкесская, Чувашия, Красноярский край, Нижегородская, Тамбовская и Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Наиболее полный список принципов разграничения содержится в законе Тамбовской области от 23 мая 2006 года № 37-З "О разграничении объектов муниципальной собственности между муниципальными районами, городскими округами и поселениями". В Законе среди прочих принципов называются, например, такие как: эффективное и оптимальное использование объектов, территориальная принадлежность, инфраструктурная целостность, а также приоритет разграничения муниципального имущества перед процедурами репрофилирования и приватизации. Последний принцип обозначен и в законе Нижегородской области.

Одновременно со всем вышесказанным продолжают действовать нормы статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ, из анализа которых следует, что в основу формирования имущества, находящегося в муниципальной собственности, положен принцип «имущество вслед за полномочиями» или принцип целевого характера муниципального имущества. Иными словами, в муниципальной собственности может находиться только имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, а также деятельности органов местного самоуправления. Иное имущество в соответствии с частью 5 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ подлежит отчуждению или репрофилированию.

Из обстоятельств дела, рассматриваемого Мостовским районным судом, следует, что органам местного самоуправления не передавались государственные полномочия в отношении спорного гидротехнического сооружения, в сфере чрезвычайных ситуаций (в порядке статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ); федеральными законами не предусмотрены соответствующие полномочия органов местного самоуправления для добровольно осуществления (в порядке статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ); это имущество не предназначено для деятельности органов местного самоуправления. В таких условиях единственная «возможность» – увязать имущество с соответствующим вопросом местного значения.

Выше уже было показано, что полномочия, обусловленные необходимостью решения вопроса местного значения в сфере чрезвычайных ситуаций, связаны с оповещением населения (по образному выражению главы государства в каждом муниципалитете «рында должна быть») и созданием резервов сил и средств для ликвидации последствий. Это означает, что гидротехнические сооружения не являются имуществом, которое может находиться в составе муниципальной собственности в рамках данных полномочий; иных подходящих полномочий у органов местного самоуправления нет.

Вышесказанное означает, что органы местного самоуправления становятся заложниками коллизий норм федеральных законов, что на практике приводит к понуждению органов местного самоуправления принимать соответствующее имущество на основании обращений органов прокуратуры. Особенно остро эта ситуация складывается в отношении бесхозных гидротехнических сооружений.

К сожалению, в правоприменительной практике сложился порочный принцип «самый слабый получает все». Мониторинг существующей судебной практики показывает, что действует примерно такая логическая цепочка, которую

последовательно реализуют не только органы прокуратуры, но и суды: поскольку в статье 225 Гражданского кодекса Российской Федерации право обратиться за постановкой на учет бесхозного имущества предусмотрено только для органов местного самоуправления, то именно органы местного самоуправления должны получать это имущество в собственность, если иных желающих нет (правоохранительные органы решают вполне понятную утилитарную задачу поиска организации, которая будет за свой счет обеспечивать безопасность соответствующего гидротехнического сооружения)³; более того, есть большое количество судебных решений, из которых следует, что обращаться за постановкой на учет должны органы местного самоуправления поселения, хотя спорное имущество находится одновременно и на территории поселения, и на территории муниципального района⁴.

Таким образом, *de jure* дамбы, равно как и иные гидротехнические сооружения, не могут находиться в составе муниципального имущества, а *de facto* находятся. С учетом невозможности репрофилирования данного имущества, оно подлежит отчуждению. А как отчуждать имущество, которое органы местного самоуправления получили на основании решения суда, инициированного органами прокуратуры?

3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно говорит, что право не должно быть иллюзорным. Это в полной мере можно отнести и к праву на осуществление местного самоуправления. В контексте рассматриваемых вопросов данная позиция Суда означает, что:

- необходимо более четкое регулирование вопросов местного значения, особенно в сфере обеспечения безопасности; не должны органы государственной власти перекладывать свои функции на органы местного самоуправления – это не только не соответствует 71 статье Конституции РФ, но и ставит зависимость реализацию соответствующих прав населения, граждан в зависимость от скудных возможностей местного бюджета, делая людей менее защищенными;

- поскольку имущество, находящееся в муниципальной собственности обусловлено объемом полномочий органов местного самоуправления, а правоприменительная практика идет по пути возложения на органы местного самоуправления имущества во всех спорных случаях, то необходимо установить дополнительные гарантии для органов местного самоуправления, реализующих правомочия собственника от имени муниципальных образований, направленные на защиту от получения непрофильного имущества (в том числе для местных бюджетов, на которые ложатся расходы по содержанию такого непрофильного имущества);

³ На этом фоне выделяется Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.04.2010 № 32-В10-5 в котором данная логическая цепочка разорвана. Верховный Суд РФ указал на то, что бесхозные скотомогильники и биотермические ямы не могут находиться в составе муниципальной собственности, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ это не предусматривает.

⁴ См., напр.: Определения Верховного Суда РФ от 22.06.2016 № 39-КГПР16-3, от 21.04.2010 № 47-Впр10-1, от 16.03.2010 № 47-Впр10-1; Определение Приморского краевого суда от 17.07.2014 по делу № 33-5687; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 13.10.2016 № 33-20072/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24.06.2015 № 33-10230/2015; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 22.05.2018 по делу № 33аа-658/2018; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 26.12.2016 по делу № 33а-17380/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 12.02.2018 по делу № 11а-2435/2018; Апелляционное определение Московского областного суда от 09.11.2016 по делу № 33а-30954/2016; Постановление Президиума Краснодарского краевого суда от 20.06.2018 по делу № 44г-227/2018. Подобных решений более сотни.

Вывод. Формулировки вопросов местного значения, содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ являются неопределенными, допускающими различное понимание; нет понятного разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления по так называемым смежным полномочиям. Уже это само по себе не соответствует Конституции РФ и означает нарушение конституционного права на осуществление местного самоуправления. Более того, это приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждают совершать деятельность, существенно отличающуюся от решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения и содержать имущество, которое должно находиться в государственной собственности; органы местного самоуправления фактически выполняют функции органов государственной власти, не имея для этого дополнительного финансирования.

Нормы Закона Краснодарского края, предусматривающие включение гидротехнических сооружений, которые должны находиться в государственной собственности, в состав муниципальной собственности противоречит статье 72 Конституции РФ.

Все это означает умаление местного самоуправления, выхолащивание его содержания как самостоятельного уровня публичной власти, не соответствует статьям 12, 130, 132, 133 Конституции Российской Федерации.

Экспертное мнение подготовлено доктором юридических наук, профессором Е.С. Шугриной.

25.02.2019 г.