

оригинальная статья

<https://elibrary.ru/cpmecc>

## Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики

Шугрина Екатерина Сергеевна

Санкт-Петербургский государственный университет, Россия, Санкт-Петербург

<https://orcid.org/0000-0001-8765-0249>[eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru)

**Аннотация:** В статье рассматриваются первые итоги реализации норм, предоставляющие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти субъектов РФ. Отмечается, что механизм, предусмотренный в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2014 г., не получил широкого научного теоретического осмысления, обобщения, и анализ правоприменительной практики по данной категории дел только начинает формироваться. Проведенное исследование, выполненное с учетом анализа законов субъектов РФ, решений судов разной юрисдикции, позволяет прийти к выводу, что органы государственной власти субъектов РФ, осуществляя свои дискреционные полномочия, поступают весьма хаотично. Критерии целесообразности, эффективности перераспределения полномочий не сформированы, а имеющиеся примеры свидетельствуют, скорее, об умалении местного самоуправления, нарушении конституционного принципа доверия к власти, закрепленного в ст. 75.1 Конституции РФ. Изъятие полномочий органами государственной власти субъектов РФ в определенной степени соответствует их интересам и создает определенные препятствия для долгосрочного планирования развития муниципального образования органами местного самоуправления. Анализ содержания законов субъектов РФ и правоприменительной практики показывает, что институт перераспределения полномочий в существующем виде идет вразрез с конституционными принципами по поддержанию доверия к власти, приводит к умалению местного самоуправления.

**Ключевые слова:** перераспределение полномочий, наделение полномочиями, изъятие полномочий, предметы ведения, вопросы местного значения, компетенция местного самоуправления, градостроительная сфера, развитие территории, принцип доверия в праве

**Цитирование:** Шугрина Е. С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2024. Т. 8. № 2. С. 187–194. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194>

Поступила в редакцию 09.04.2024. Принята после рецензирования 02.05.2024. Принята в печать 06.05.2024.

full article

## Reauthorization of Local Issues in Law Enforcement Practice

Ekaterina S. Shugrina

Saint Petersburg State University, Russia, St. Petersburg

<https://orcid.org/0000-0001-8765-0249>[eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru)

**Abstract:** This research featured norms that provide an opportunity to redistribute matters of local significance from local government bodies to state authorities. The Federal Law on Organization of Local Governance (2014) provides an algorithm for this procedure. However, it has received poor scientific attention, as has the current law enforcement practice in the corresponding category of cases. The present analysis of the regional and court decisions shows that the state authorities tend to act chaotically in exercising their discretionary powers. Reauthorization has received no criteria of expediency and effectiveness so far. The examples from law enforcement practice are not in favor of local government and violate the constitutional principle of trust in the government (Constitution of the Russian Federation, Article 75.1). Reauthorization prevents local governments from long-term development strategizing of their municipalities. Both the laws of the subjects of the Russian Federation and the law enforcement practice show that reauthorization in its current form contradicts the constitutional principles of maintaining trust in the government, thus reducing the power of local governments.

**Keywords:** reauthorization, empowerment, withdrawal of powers, subjects of competence, issues of local significance, competence of local government, urban planning, territorial development, principle of trust in law

**Citation:** Shugrina E. S. Reauthorization of Local Issues in Law Enforcement Practice. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2024, 8(2): 187–194. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194>

Received 9 Apr 2024. Accepted after review 2 May 2024. Accepted for publication 6 May 2024.

## Введение

Проблемы установления юрисдикции органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления являются одними из самых сложных и болезненных. Это касается широкого круга проблем: не всегда бывает понятно, чем отличается вопрос местного значения от полномочия; нередко наблюдается задвоение предметов ведения или полномочий – одни и те же формулировки используются в нормативном описании компетенции разных органов публичной власти.

К числу важных вопросов в контексте определения компетенции органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления с некоторых пор можно смело относить и недавно появившийся институт перераспределения полномочий, который был установлен в 2014 г. Федеральным законом № 136-ФЗ путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении). В результате этих поправок в ст. 17 появилась часть 1.2. Кстати, этим же законом было предусмотрено введение двухуровневых городских округов, внесены существенные изменения в порядок избрания главы муниципального образования и определения его роли в системе органов местного самоуправления. Удивительно, что ни в пояснительной записке, ни в заключениях к законопроекту о новом механизме перераспределения полномочий ничего не говорилось.

Позднее в указанный механизм вносились некоторые уточнения и дополнения. В частности, Федеральным законом № 494-ФЗ от 28.12.2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривалось, что органам государственной власти субъектов РФ разрешено перераспределять только те полномочия, на возможность передачи которых есть прямое указание в федеральных законах.

К настоящему времени сформировался значительный пул экспертных позиций в отношении предложенной новации; подавляющее количество мнений специалистов в сфере муниципального права является негативным [1–8]. Новый механизм стал вызывать большое количество вопросов, поэтому в этом же 2014 г. появилось разъяснение профильного комитета Государственной Думы по местному самоуправлению<sup>1</sup>.

## Результаты

### Общая характеристика использования механизма перераспределения полномочий в субъектах РФ

Теоретически перераспределение полномочий может быть как сверху вниз, так и снизу вверх. Однако в настоящее время этот инструмент используется, как правило, для изъятия у органов местного самоуправления всех или некоторых полномочий по решению соответствующего вопроса местного значения. Использование этого механизма для передачи отдельных полномочий органам государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления обнаружить не удалось.

Для того чтобы посмотреть фактическую сторону перераспределения полномочий, целесообразно обратиться к обобщенным данным, которые собираются Министерством юстиции России, а также материалам правоприменительной практики. Министерство юстиции России в своих ежегодных докладах<sup>2</sup> о состоянии местного самоуправления в РФ представляет информацию о том, какие регионы и в каких случаях применяют эти механизмы<sup>3</sup>. Масштабные проекты, предусматривающие перераспределение значительного объема полномочий, относящихся к разным сферам государственного управления, действуют в Волгоградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Орловской и Тюменской областях, а также в Приморском крае и Ненецком автономном округе. При этом в Московской и Орловской областях, а также

<sup>1</sup> Разъяснения Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по вопросу перераспределения полномочий органов местного самоуправления. *Муниципальная Россия*. 2014. № 9(55).

<sup>2</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. М., 2021. 60 с.

<sup>3</sup> В статье приводятся данные за 2020 г., поскольку именно тогда Министерство юстиции России сделало достаточно детальное описание применения института перераспределения полномочий в субъектах РФ. В мониторингах за последующие годы такой полной картины представлено не было.

в Ненецком автономном округе у всех муниципалитетов одного вида в пределах одного субъекта РФ изымался один и тот же объем полномочий. Законами ряда субъектов РФ частично или полностью перераспределены и отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов РФ полномочия в области:

- градостроительства и землепользования (30 субъектов РФ),
- предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (28 субъектов РФ),
- территориального планирования (23 субъекта РФ),
- электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения (19 субъектов РФ),
- наружной рекламы (11 субъектов РФ),
- транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа (8 субъектов РФ),
- муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере (5 субъектов РФ),
- дорожной деятельности (5 субъектов РФ),
- торговли, общественного питания и бытового обслуживания (3 субъекта РФ),
- сферы ритуальных услуг (3 субъекта РФ).

По данным СПС КонсультантПлюс к концу 2023 г. законы о перераспределении полномочий в градостроительной сфере действовали в 44 субъектах РФ, т.е. налицо тенденция к увеличению практики принятия соответствующих законов (в 2020 г. было 30 законов субъектов РФ).

Экспресс-анализ вышеприведенной статистики позволяет сделать два вывода: во-первых, можно выделить часть субъектов РФ, в которых фиксируется массовое изъятие полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; во-вторых, полномочия органов местного самоуправления преимущественно перераспределяются в таких важных сферах, как территориальное планирование, землепользование, градостроительная деятельность. То есть речь идет о полномочиях, важных для развития территории. Насколько эффективно органы государственной власти субъектов РФ будут заниматься развитием территории муниципального образования – налицо явный конфликт интересов.

## Особенности организации и проведения публичных слушаний

Выше уже отмечалось, что чаще всего перераспределяются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в градостроительной сфере. В этой связи уместно обратить внимание еще на один аспект. В ст. 28 Закона о местном самоуправлении и ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ указывается, что вопросы градостроительной деятельности, землепользования, территориального планирования и ряд иных выносятся на публичные слушания, общественные обсуждения. Возникает вопрос: кто проводит (кто отвечает за проведение) публичные слушания, общественные обсуждения в случае изъятия полномочий органов местного самоуправления в вышеуказанных сферах – орган государственной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления? В настоящее время особенности организации и проведения публичных слушаний регулируются актами органов местного самоуправления. Как этот вопрос регулируется при перераспределении полномочий – непонятно (актами какого уровня: регионального или местного).

## Судебная практика по вопросам перераспределения полномочий

Судебная практика по данной категории дел регулярно формируется. Органы местного самоуправления не любят судиться с органами государственной власти субъекта РФ; в суды обращаются граждане, представители бизнеса. Принятие закона о перераспределении полномочий оспаривалось в первые годы появления этого механизма<sup>4</sup>; в последующих решениях, как правило, речь идет о нарушениях конституционных прав граждан, изменении объема и качества получаемых услуг, порядке их предоставления<sup>5</sup>.

В определении Конституционного Суда РФ № 2634-О от 29.09.2022, в котором исследуется данная проблематика в контексте оказания транспортных услуг, говорится о том, что в действующей системе правового регулирования не предполагается произвольного перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной

<sup>4</sup> См. напр.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 91-АПГ15-9 от 23.09.2015 (Псковская область). СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> См. напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 № 2634-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каргина Дмитрия Валентиновича на нарушение его конституционных прав ч. 5 ст. 2 ФЗ "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 46-КГ23-7-К6 от 01.08.2023 (Самарская область); Определение Верховного Суда РФ № 306-ЭС22-28942 от 20.02.2023 по делу № А72-7365/2021 (Ульяновская область); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 71-АПА19-12 от 15.01.2020 (Калининградская область); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 33-АПА19-13 от 25.12.2019 (Ленинградская область); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 9-АПА19-33 от 28.11.2019 (Нижегородская область); Постановление Президиума Верховного Суда РФ № 11ПВ19 от 18.09.2019 (Московская область); Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 305-ЭС19-12083 от 10.10.2019 по делу А40-66220/2018 (Ростовская область). СПС КонсультантПлюс.

власти субъекта РФ. Ранее Конституционный Суд РФ под предлогом процессуального характера воздержался от прямых оценок рассматриваемых норм<sup>6</sup>.

Рассмотрим эти и иные особенности отдельных элементов механизма перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

### **Целеполагание или для чего используется механизм перераспределения полномочий**

В законах субъектов РФ, пояснительных записках к ним практически не упоминается о том, какие позитивные последствия будут возникать для жителей муниципального образования [9–12]. Очевидно, что использование данной конструкции больше отвечает интересам органов государственной власти субъектов РФ, способствует выстраиванию единой вертикали власти, упрощает принятие решений по ряду чувствительных вопросов [13].

На этом фоне выделяются некоторые субъекты РФ, в которых институт перераспределения полномочий использовался для оформления агломераций [14]. К их числу можно отнести Нижегородскую область, Приморский край. Эксперты вполне закономерно обращают внимание на то, что «поднятие наверх» полномочий в рамках агломерационного строительства не означает снятие необходимости межмуниципального согласования<sup>7</sup>. Более того, подобная практика приводит к коллизиям полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, а также федерального и регионального статуса территорий<sup>8</sup>.

Анализ складывающейся правоприменительной практики показывает, что при принятии решения о перераспределении полномочий каких-то критериев разумности, целесообразности, эффективности не формулируется. Эксперты обращают внимание на то, что предварительная оценка эффективности планируемого решения не проводится, хотя инструментарий оценки регулирующего воздействия известен. Суды отклоняют подобные

требования, даже если заявители указывают на их необходимость<sup>9</sup>. В Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 91-АПГ15-9 от 23.09.2015 (Псковская область) говорится, что закон не предусматривает проведение публичных слушаний по вопросу перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

К сожалению, никто не анализирует, как соответствующая деятельность будет осуществляться для тех, кто является выгодоприобретателями от перераспределения полномочий, что произойдет для них, что изменится, если перераспределение состоится, будет ли готова вся регулятивная система<sup>10</sup>. Ситуация усугубляется тем, что как эффективность принимаемых решений, так и отсутствие таковой формально не влекут негативных юридических последствий.

Давно выработанный и многократно апробированный принцип субсидиарности, ранее закрепленный в Европейской Хартии местного самоуправления, означает, что передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии<sup>11</sup>.

### **Полнота, комплексность и цельность перераспределяемых полномочий**

Многие эксперты, исследуя объем фактически перераспределяемых полномочий, констатируют возникающую асинхронность реализации и хаотичное раздробление перераспределяемых полномочий. Например, в Нижегородской области полномочия по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки, территориального планирования были перераспределены в пользу органов государственной власти субъектов РФ, а полномочия по утверждению местных нормативов градостроительной деятельности остались за органами местного самоуправления<sup>12</sup>. Есть масса примеров того, что полномочия в градостроительной сфере

<sup>6</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Городской округ "Город Нарьян-Мар"» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 1.2 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Определение Конституционного Суда РФ № 2575-О от 24.11.2016. *СПС КонсультантПлюс*.

<sup>7</sup> Материалы круглого стола «Перераспределение муниципальных полномочий в сфере градостроительной деятельности: тенденции к централизации и контроль за их осуществлением», прошедшего 16.11.2023 в Екатеринбурге в рамках Общероссийского форума стратегического развития «Города России: новые рубежи».

<sup>8</sup> См. напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ N 56-АПГ16-17 от 29.09.2016 (Приморский край). *СПС КонсультантПлюс*.

<sup>9</sup> См. напр.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 91-АПГ15-9 от 23.09.2015 (Псковская область); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 1-АПА19-13 от 14.08.2019 (Архангельская область). *СПС КонсультантПлюс*.

<sup>10</sup> Материалы круглого стола...

<sup>11</sup> Европейская хартия местного самоуправления. Утратила силу на основании ФЗ № 43-ФЗ от 28.02.2023 «О прекращении действия в отношении РФ международных договоров Совета Европы».

<sup>12</sup> Материалы круглого стола...

перераспределяются органам государственной власти субъектов РФ, а корреспондирующие им полномочия в сфере землепользования остаются за органами местного самоуправления. Очевидно, что подобная практика существенно затрудняет деятельность на соответствующей территории, создает препятствия для ее развития.

В законах о перераспределении полномочий, как правило, указывается, какие полномочия изымаются (приводится перечень), у кого (каких муниципальных образований) и на какой срок. При этом не оговаривается, что будет с муниципальной собственностью, сформированной для осуществления соответствующих полномочий, или со специалистами, которые их осуществляли (далеко не всегда на региональном уровне имеются собственные кадры, необходимые для осуществления соответствующей деятельности).

В ст. 50 Закона о местном самоуправлении установлен принцип связанности имущества и вопросов местного значения – в собственности муниципального образования может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения. Если часть полномочий по решению вопросов местного значения перераспределяется на региональный уровень, то что происходит с имуществом? А если оно не передается на региональный уровень, то как там реализуются соответствующие полномочия? На практике органы местного самоуправления вынуждены менять профильность имущества, чтобы сохранить в составе муниципальной собственности.

Поэтому, если на начальном этапе полномочия органов местного самоуправления изымались на 5 лет, то постепенно этот срок был увеличен до 10 лет, а в ряде случаев стал бессрочным. Одна из причин формирования такой практики – гарантия стабильности трудоустройства муниципальных и государственных служащих, участвующих в реализации соответствующих полномочий, защищенность их трудовых прав, в том числе в части сохранения стажа государственной и/или муниципальной службы, льгот и др.

Анализ содержания законов субъектов РФ показывает, что все изъятое у органов местного самоуправления полномочия финансируются за счет средств бюджетов субъектов РФ.

### Отмена закона о перераспределении и возврат полномочий органам местного самоуправления

Любопытно, что примеров отмены законов о перераспределении полномочий или прекращения их действия довольно мало. В качестве иллюстрации можно привести практику Владимирской и Свердловской областей [12]. Во Владимирской области был принят закон о прекращении действия ранее принятого закона<sup>15</sup>. В Свердловской области были приняты два закона: о внесении изменений в ранее принятый закон и о признании утратившим силу закона<sup>14</sup>.

В апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ № 46-АПГ16-10 от 30.08.2016 исследуется вопрос, связанный с возвратом полномочий, ранее перераспределенных на основании закона субъекта РФ, после истечения срока действия закона о перераспределении полномочий. Такой вопрос возник в Самарской области. Дело в том, что возникло недопонимание относительного того, в качестве каких полномочий их возвращать – как полномочия по решению вопросов местного значения или как надельные органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Верховный Суд РФ обратил внимание на то, что перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не влечет изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения). Таким образом, перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять.

<sup>15</sup> О прекращении осуществления исполнительными органами государственной власти Владимирской области полномочий органов местного самоуправления муниципального образования город Владимир Владимирской области в области градостроительной деятельности. Закон Владимирской области № 129-ОЗ от 06.12.2018. СПС КонсультантПлюс.

<sup>14</sup> О внесении изменений в ст. 2 Закона Свердловской области «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург"». Закон Свердловской области № 47-ОЗ от 31.05.2017; О признании утратившим силу Закона Свердловской области «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" и органами государственной власти Свердловской области». Закон Свердловской области № 116-ОЗ от 08.12.2021. СПС КонсультантПлюс.

### Контроль и ответственность за реализацию полномочий

Данный вопрос практически нигде на законодательном уровне не урегулирован, хотя является достаточно важным. Если вопрос местного значения остается, а полномочия по его решению полностью или частично перераспределяются в пользу органов государственной власти субъектов РФ, то могут ли органы местного самоуправления осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти? Обязаны ли органы государственной власти субъекта РФ отчитываться перед органами местного самоуправления за полноту и качество осуществляемой деятельности (например, в части оказания соответствующих услуг гражданам, бизнесу). Кто несет ответственность?

### Стабильность и прогнозируемость регулируемых отношений

Возможность изъятия полномочий органов местного самоуправления делает муниципальные образования незащищенными и уязвимыми в контексте долгосрочного планирования развития территории. В любой момент полномочия могут быть изъятые, и органы государственной власти не обязаны согласовывать свои решения с органами местного самоуправления при принятии соответствующих законов. Но как быть с инвестиционными кредитами, концессионными соглашениями, ГЧП (МЧП) и другими долгосрочными инструментами развития? Аналогичные вопросы возникают и при реализации жителями своих проектов развития территории (в рамках инициативного бюджетирования, инициативных проектов и т. п.).

Массовое перераспределение полномочий в градостроительной сфере возможно и отвечает интересам субъектов РФ (особенно в части реализации национальных проектов, связанных со строительной деятельностью), однако, скорее, демонстрирует неумение выстраивать конструктивные отношения взаимодействия с иным уровнем публичной власти.

### Литература / References

1. Бабичев И. В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ. *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 2. С. 51–57. [Babichev I. V. Constitutional novelties for a local self-government: An analysis. *Constitutional and municipal law*, 2021, (2): 51–57. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-2-51-57>
2. Кухаренко Л. В. Трансформация полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности в связи с принятием Закона № 494-ФЗ. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2023. № 5. С. 87–93. [Kukharenko L. V. Urban planning powers of local authorities in the context of legal regulation of complex development of territories. *Property relations in the Russian Federation*, 2023, (5): 87–93. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/mzjtap>
3. Гаврилов Е. В. О некоторых проблемах федерального законодательного регулирования перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2020. № 4. С. 17–20. [Gavrilov E. V. On some issues of the federal legislative regulation of redistribution of powers between local self-government and government

### Заключение

Принцип поддержания доверия рассматривается в качестве ключевого принципа права [15; 16]. Судьи Конституционного Суда РФ обращают внимание на то, что важным условием поддержания доверия граждан к закону и действиям государства является стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм [17; 18]. В настоящее время именно об этом говорится в ст. 75.1 Конституции РФ, которая была добавлена в 2020 г.: в РФ создаются условия для взаимного доверия государства и общества [19–22]. Поддержание доверия имеет много аспектов, среди которых особенно следует выделить стабильность и прогнозируемость отношений, а также недопустимость нарушения прав. На последнее, кстати, указывалось в ЗаклЮчении Конституционного Суда РФ № 1-3 от 16.03.2020. Принцип защиты доверия (законных ожиданий) призван обеспечить стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной власти в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов [23; 24, с. 82–83].

Анализ сложившейся регуляторной политики, правоприменительной практики показывает, что институт перераспределения полномочий в существующем виде идет вразрез с конституционными принципами по поддержанию доверия к власти, приводит к умалению местного самоуправления.

**Конфликт интересов:** Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

**Conflict of interests:** The author declared no potential conflict of interests in relation to the research, authorship, and / or publication of this article.

- authorities of constituent entities of the Russian Federation. *Municipal Service: Legal issues*, 2020, (4): 17–20. (In Russ.)]
4. Гриценко Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2016. № 5. С. 43–71. [Gritsenko E. V. The municipal reform in the focus of the Russian Constitutional Court: New substantive and procedural approaches. *Comparative Constitutional Review*, 2016, (5): 43–71. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2016-5-43-71>
  5. Шугрина Е. С. Некоторые особенности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. *Конституционно-правовые проблемы эффективной власти в России и зарубежных государствах*, ред. А. А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017. С. 214–231. [Shugrina E. S. Exercise of powers to resolve issues of local significance. *Constitutional and legal problems of effective government in Russia and foreign countries*, ed. Laricheva A. A. Petrozavodsk: Karelian branch of RANEP, 2017, 214–231. (In Russ.)]
  6. Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы. *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 5. С. 69–73. [Byalkina T. M. Constitutional principle of independence of the local government in the settlement of issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Constitutional and municipal law*, 2016, (5): 69–73. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/vwwcrz>
  7. Нанба С. В. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования. *Журнал российского права*. 2016. № 6. С. 32–40. [Nanba S. B. Redistribution of powers: Interrelation of federal and regional regulation. *Journal of Russian Law*, 2016, (6): 32–40. (In Russ.)] <https://doi.org/10.12737/19763>
  8. Соловьёв С. Г. Правовой механизм перераспределения муниципальных полномочий – конец российских самоуправленческих иллюзий. *Вестник Омской юридической академии*. 2016. № 3. С. 10–16. [Solov'ev S. G. The legal mechanism of redistribution of municipal powers: The end of Russian self-governing illusions. *Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, (3): 10–16. (In Russ.)] <https://doi.org/10.19073/2306-1340-2016-3-10-16>
  9. Шугрина Е. С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий. *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 11. С. 71–75. [Shugrina E. S. Entities having authority to address local issues, or once again on reauthorization. *Constitutional and municipal law*, 2016, (11): 71–75. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/xegkvz>
  10. Кожевников О. А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления. *Муниципальное имущество: право, экономика, управление*. 2016. № 1. С. 53–56. [Kozhevnikov O. A. Debatable issues of the right of the Russian Federation constituent entity to redistribute powers of local authorities in favor of governmental authorities of the Russian Federation constituent entities through the prism of constitutional law and economic basis of the local self-government. *Municipal property: economics, law, management*, 2016, (1): 53–56. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/wgppvp>
  11. Пешин Н. Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018. № 2. С. 44–48. [Peshin N. L. On the admissibility of redistribution of powers between government bodies and self-government bodies. *State power and local self-government*, 2018, (2): 44–48. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-2-44-48>
  12. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2017. № 5. С. 94–115. [Dzhagaryan A. A., Dzhagaryan N. V. Functional and legal milestones for local governance: Theoretical aspects. *Comparative Constitutional Review*, 2017, (5): 94–115. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2017-5-94-115>
  13. Уваров А. А. О динамике компетенционных возможностей местного самоуправления в России. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2021. № 3. С. 26–29. [Uvarov A. A. On the dynamics of competence opportunities of local self-government in Russia. *Municipal service: Legal issues*, 2021, (3): 26–29. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/2072-4314-2021-3-26-29>
  14. Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018. № 2. С. 39–43. [Shugrina E. S. Models of management of Russian agglomerations. *State power and local self-government*, 2018, (2): 39–43. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-2-39-43>
  15. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юрист, 2004. 192 с. [Kokotov A. N. *Trust. Mistrust. Law*. Moscow: Iurist, 2004, 192. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/xbnsgv>

16. Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. № 5. С. 97–108. [Kokotov A. N. The constitutional principle of trust in the practice of the constitutional court of the Russian Federation. *Comparative Constitutional Review*, 2014, (5): 97–108. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/sxldsb>
17. Бондарь Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ). *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 10. С. 4–11. [Bondar N. S. Legal certainty as the universal principle of constitutional norm control at the Constitutional Court of the Russian Federation. *Constitutional and municipal law*, 2011, (10): 4–11. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/okrlfh>
18. Гаджиев Г. А., Коваленко К. А. Принцип правовой определенности в конституционном правосудии. *Журнал конституционного правосудия*. 2012. № 5. С. 12–20. [Gadzhiev G. A., Kovalenko K. A. The principle of legal certainty in constitutional justice. *Journal of Constitutional Justice*, 2012, (5): 12–20. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/pjsnaj>
19. Нарутто С. В., Никитина А. В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе. *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 7. С. 13–18. [Narutto S. V., Nikitina A. V. The constitutional principle of trust in the modern Russian society. *Constitutional and municipal law*, 2022, (7): 13–18. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-7-13-18>
20. Комкова Г. Н. Взаимное доверие государства и общества – конституционный приоритет современной России. *Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: XIII Междунар. Конституц. Форум*. (Саратов, 15–17 декабря 2021 г.) Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 81–84. [Komkova G. N. Mutual trust of the state and society – the constitutional priority of modern Russia. *Mutual trust of the state and society in the constitutional system of Russia: Proc. XIII Intern. Constitut. Forum*, Saratov, 15–17 Dec 2021. Saratov: Saratovskii istochnik, 2022, 81–84. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/fuezve>
21. Степкин С. П. Доктрина «доверие» в современном конституционном праве: возникновение, перспективы ее развития и оценки. *Актуальные проблемы российского права*. 2023. Т. 18. № 10. С. 30–44. [Stepkin S. P. The doctrine of "trust" in modern constitutional law: Emergence, prospects for development and evaluation. *Actual problems of Russian law*, 2023, 18(10): 30–44. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.155.10.030-044>
22. Каменская Е. В. Взаимное доверие общества и государства. *Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: XIII Междунар. Конституц. Форум*. (Саратов, 15–17 декабря 2021 г.) Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 69–71. [Kamenskaya E. V. Mutual trust of society and the state. *Mutual trust of the state and society in the constitutional system of Russia: Proc. XIII Intern. Constitut. Forum*, Saratov, 15–17 Dec 2021. Saratov: Saratovskii istochnik, 2022, 69–71. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/mrkvec>
23. Кустов С. С. Отмена решений об утверждении генеральных планов и документов градостроительного зонирования муниципальных образований: правовые основы и практика правоприменения. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2023. № 6. С. 38–40. [Kustov S. S. Cancellation of decisions on approval of master plans and documents of urban development zoning of municipal structures: Legal grounds and the law enforcement practice. *State power and local self-government*, 2023, (6): 38–40. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2023-6-38-40>
24. Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего. Калининград: Полиграфыч, 2023. 336 с. [Shugrina E. S. *Fundamentals of local government. The handbook of a deputy and a municipal employee*. Kaliningrad: Poligrafych, 2023, 336. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/avhdwe>