

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

Есть ли альтернатива
муниципальным унитарным предприятиям
в коммунальной сфере?

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА
СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА
И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПЕРСОНА

СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ,
НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-54879 от 26 июля 2013 г.

№ 1 / 2019

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Кабанова И.Е. Модернизация коммунальной инфраструктуры: есть ли альтернатива муниципальным унитарным предприятиям в коммунальной сфере? 3

Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации вопросов местного значения городских и сельских поселений в социально-экономической сфере 10

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Левина В.В. Проблемы муниципального бюджетного прогнозирования 15

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Пузанов А.С., Попов Р.А. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровня. Часть 1 21

Исупова С.С. Актуальное правовое регулирование организации стратегического планирования на муниципальном уровне 27

Кустов С.С. Реформирование правового статуса городских округов: практика реализации 33

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Иванова К.А. Обзор экспертной дискуссии «Муниципальный контроль как инструмент развития территории» 36

Колесников А.В. Современный вектор развития народовластия в системе местного самоуправления 39

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Шугрина Е.С. Особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования от должности 43

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, Центр местного самоуправления ИУРП РАНХиГС (г. Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (Москва);

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж);

Виноградов Вадим Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Всероссийского государственного университета юстиции (Москва);

Гриб Владислав Валерьевич, доктор юридических наук, профессор (Москва);

Каранатова Лариса Геннадиевна, доктор экономических наук, доцент, декан факультета дополнительного профессионального образования ВШГУ, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург);

Кидяев Виктор Борисович, президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), член комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» (Москва);

Киричук Степан Михайлович, доктор социологических наук, профессор, председатель постоянной комиссии по городскому общественному самоуправлению Тюменской городской Думы;

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, заместитель начальника правового департамента администрации города Екатеринбурга;

Кокотов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (Москва);

Сачук Татьяна Викторовна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС (Петрозаводск);

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина (Саратов);

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (Москва);

Шомина Елена Сергеевна, доктор политических наук, профессор кафедры местного самоуправления факультета социальных наук и Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Учредитель: Издательская группа «Юрист»
Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Объединенный каталог
Пресса России — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 31.01.2019.
Номер вышел в свет 27.02.2019.
Плата с авторов за публикацию
статей не взимается.
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка
материалов без письменного разрешения
авторов статей или редакции преследуется
по закону.

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-54879 dated July 26, 2013

No. 1 / 2019

MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

Kabanova I.E. Modernization of the Utility Infrastructure:
Is There an Alternative to Municipal Unitary Enterprises
in the Utility Sector?..... 3

Nudnenko L.A., Tkhabisimova L.A. Tendencies of Legal Regulation
of Local Issues of Cities and Rural Settlements in the Socioeconomic
Sector..... 10

MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

Levina V.V. Issues of Municipal Budget Projection..... 15

TERRITORY DEVELOPMENT

Puzanov A.S., Popov R.A. Reflection of City Agglomeration
Development Issues in Strategic Planning Documents and Regional
and Inter-Municipal Program Documents. Part 1..... 21

Isupova S.S. Relevant Legal Regulation of Arrangement of Strategic
Planning on the Municipal Level..... 27

Kustov S.S. Reformation of the Legal Status of Urban Districts:
Implementation Practice 33

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

Ivanova K.A. A Review of an Expert Discussion Municipal Control
as a Territory Development Instrument 36

Kolesnikov A.V. The Modern Vector of Development of the Rule
of the People in the Local Self-Government System 39

JUDICIAL PRACTICE

Shugrina E.S. Peculiarities of the Judicial Practice Concerning
Resignation of a Municipal Structure Head 43

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor,
The Centre for Local Government Institute of Management
and Regional Development of the Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration
(RANEPA)

Editorial Board:

Babichev Igor V., Doctor of Law, Manager of the Administration
of the Committee of the State Duma for Federal Structure and
Local Government Issues, Head of the Basic Department of State
and Municipal Management of the Russian State Social University
(Moscow);

Byalkina Tatiana M., Doctor of Law, Assistant Professor,
Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law
of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

Vinogradov Vadim A., Doctor of Law, Professor,
Director of the Constitutional and Municipal Law Department
at the All-Russian state University of justice (Moscow);

Grib Vladislav V., Doctor of Law, Professor (Moscow);

Karanatova Larisa G., Doctor of Economics, Assistant
Professor, Dean of the Additional Professional Education Faculty
of the HSPA, North-West Institute of Management
(Saint Petersburg);

Kidyayev Viktor B., Chairman of the Committee of the State Duma
for Federal Structure and Local Government Issues, Chairman
of the All-Russian Congress of Municipal Formations (ACMF)
(Moscow);

Kirichuk Stepan M., Doctor of Sociology, Professor,
Chairman of the Standing Committee on urban public
self-governance of the Tyumen Duma;

Kozhevnikov Oleg A., Doctor of Law, Professor
of the Constitutional Law Department at the Urals State Law
University, Deputy head of legal Department of administration
of Ekaterinburg;

Kokotov Alexandr N., Doctor of Law, Professor, Judge
of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint
Petersburg);

Leksin Vladimir N., Doctor of Economics, Professor,
Leading Researcher of the Institute of Informatics
and Management of the Russian Academy of Sciences
(IPI RAN) (Moscow);

Sachuk Tatiana V., Doctor of Economics, Professor,
Director of the Economics and Finances Department
of the Karelian Branch of the RANEPA (Petrozavodsk);

Channov Sergey E., Doctor of Law, Professor,
Director of the Employment and Labor Law Department,
Stolypin Volga Region Institute of Administration (Saratov);

Shvetsov Alexandr N., Doctor of Economics, Professor,
Deputy Director of the Institute of Informatics and Management
of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

Shomina Elena S., Doctor of Political Science, Professor
of the Department of Local self-government
of the Social Sciences Faculty of Vysokovsky Graduate School
of Urbanism of the National Research University Higher School
of Economics (Moscow)

The magazine is recommended by the Higher Assessment Commission of the Ministry of Education for the publication of the main results of theses for the degree of candidate and doctoral degrees in legal and economic disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru **eLIBRARY.RU**

Founder: Jurist Publishing Group
Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, building 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)
Subscription Code: Unified Catalogue. Russian
Press — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 31.01.2019.
Edition printed 27.02.2019.
No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
248031, Kaluga, Svetlaya Street, 2
Tel. (4842) 70-03-37

Full or partial copy of materials
without written permission of the authors
of the articles or editorial staff is subject
to legal prosecution.

Модернизация коммунальной инфраструктуры: есть ли альтернатива муниципальным унитарным предприятиям в коммунальной сфере?

Кабанова Ирина Евгеньевна, Центр местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук [kabanova-ie@ganepa.ru]

В статье исследуются правовые возможности для решения государственной задачи обновления коммунальной инфраструктуры и анализируются последствия запрета на деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий в коммунальной сфере.

Ключевые слова: муниципальные унитарные предприятия, коммунальная инфраструктура, коммунальные услуги, конкуренция, концессионные соглашения.

Modernization of the Utility Infrastructure: Is There an Alternative to Municipal Unitary Enterprises in the Utility Sector?

Kabanova Irina E., Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Leading Research Scientist, Candidate of Legal Sciences

The article examines the legal possibilities for solving the state problem of renewal of municipal infrastructure and analyzes the consequences of the prohibition on the activities of state and municipal unitary enterprises in the sphere of communal services.

Keywords: municipal unitary enterprises, municipal infrastructure, communal services, competition, concession contracts.

I. Актуальность обновления коммунальной инфраструктуры и сложности привлечения частных инвесторов для решения этой задачи

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г.¹ была поставлена задача развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городских агломераций, малых городов и сельских поселений. Способом обеспечения пространственного развития должно стать инфраструктурное развитие, прежде всего, модернизация коммунальной и социальной инфраструктуры. В качестве источника финансирования инфраструктурного обновления российских населенных пунктов рассматриваются как бюджетные, так и частные инвестиции.

Бюджетные «вливания» в развитие инфраструктуры за последние 5 лет не превышают 2% ВВП, тогда как для решения поставленной задачи инфраструктурного обновления и обеспечения опережающего развития российской экономики в развитие инфраструктуры необходимо, по оценкам различных экспертных организаций², ежегодно инвестировать более 5% ВВП.

Проблема поиска средств для модернизации инфраструктуры характерна для всех сфер, но особенно для коммунальной. Она менее ресурсоемкая по сравнению, например, с дорожно-транспортной, но срочность инфраструктурного обновления в ней едва ли не выше, чем в иных сферах, поскольку подавляющее большинство объектов коммунальной инфраструктуры было построено еще во времена существова-

ния Советского Союза и достигло предельного срока службы либо эксплуатируется уже с превышением этого срока. При этом пользователи коммунальной инфраструктуры предъявляют запрос на ее новое качество. Удовлетворить этот запрос органы местного самоуправления, к полномочиям которых отнесены большинство вопросов функционирования коммунальной инфраструктуры, не в состоянии из-за недостаточности средств местных бюджетов на поддержание, эксплуатацию и обновление инфраструктурных объектов.

По данным Счетной палаты России, общий объем принятых инвестиционных обязательств составляет лишь около 14% от необходимой оценочной потребности в инвестициях в инфраструктуру коммунальной сферы³. Для обеспечения стабильной работы системы коммунального хозяйства страны требуется привлечение от 300 до 500 млрд руб. частных инвестиций ежегодно, поэтому первоочередная задача — нахождение механизмов быстрого и гарантированного привлечения частных средств именно в коммунальную инфраструктуру. Решение этой задачи, по мнению органов государственной власти, лежит в плоскости отказа от неэффективных по меркам рыночной экономики муниципальных унитарных предприятий и переходу к различным видам публично-частного партнерства в коммунальной сфере, прежде всего к концессионным соглашениям⁴.

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

² Российский фонд прямых инвестиций, Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ), Национальный центр государственно-частного партнерства.

³ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Национальный центр государственно-частного партнерства. 2018.

⁴ Концессии в ЖКХ: универсальный рецепт или большая ошибка? // Российская муниципальная практика. 2018. Май — июнь. С. 36–38.

Однако, по оценкам Национального центра ГЧП, концессионные соглашения в коммунальном секторе работают только в случае с населенными пунктами свыше 250 тыс. человек, если говорить о малых поселениях, то их привлекательность не столь очевидна. Так, из более чем 900 тыс. объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и более 700 унитарных предприятий, признанных неэффективными, концессионные соглашения заключены в отношении лишь 62 унитарных предприятий, а в отношении 140 унитарных предприятий конкурсы не состоялись по различным причинам⁵.

И здесь получается замкнутый круг: инвесторы не приходят в муниципалитеты, в которых нет развитой инфраструктуры (в том числе коммунальной), а без их привлечения, только силами муниципального образования эту инфраструктуру не реконструировать (или не создать). Отсутствие инфраструктуры в целом является серьезным препятствием для осуществления проектов публично-частного партнерства в малых городах и сельских поселениях, даже при наличии налоговых и прочих преференций для инвесторов, поскольку создание или поддержание в рабочем состоянии коммунальной инфраструктуры существенно увеличивает затраты инвесторов на **любой** партнерский проект⁶.

Очевидно, что, с точки зрения инвестора, коммунальная сфера станет привлекательной тогда, когда именно инвестор сможет определять либо существенно влиять на определение тарифов за пользование услугами модернизированной или созданной за счет его средств коммунальной инфраструктуры. Эта инфраструктура начнет привлекать необходимый и стабильный поток инвестиций при условии максимальной свободы определения тарифов, что не представляется возможным для публичного партнера, так как именно на последнего ложатся значительные политические риски, связанные с возможным ухудшением качества предоставляемых услуг и ростом тарифов на коммунальные услуги. Выбирая между экономически обоснованным и политически допустимым тарифом на услуги ЖКХ, органы публичной власти неизменно предпочитают последний, что практически не оставляет пространства частному инвестору и препятствует его входу на рынок коммунальных услуг.

Развитие коммунальной инфраструктуры тесно связано с развитием территорий, следовательно, эффективность применения механизмов инфраструктурной модернизации, в том числе посредством привлечения частных инвесторов в концессионные соглашения, связана с эффективностью инструментов территориального развития и межмуниципального сотрудничества. Именно в сфере коммунального хозяйства и отчасти в сфере благоустройства существует много задач, требующих аккумуляции ресур-

сов нескольких муниципальных образований, когда создание собственной автономной инфраструктуры нецелесообразно либо когда имеющаяся инфраструктура не может обеспечить оказание коммунальных и социальных услуг населению и приходится задействовать инфраструктурные мощности других муниципальных образований. За рубежом для решения этих задач прибегают к различным формам межмуниципального сотрудничества⁷. В России же одной из основных сложностей межмуниципального сотрудничества являются ограничения, налагаемые бюджетным законодательством и законодательством о местном самоуправлении, по сферам его применения. Речь идет о том, что в соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, закрепленным в ст. 31 БК РФ, недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов других бюджетов, что исключает совместное финансирование муниципальными образованиями партнерских проектов, направленных на решение вопросов местного значения нескольких муниципальных образований. Законодательство о местном самоуправлении не содержит такого термина, как «вопросы местного значения межмуниципального характера», не определяет перечень вопросов местного значения межмуниципального характера и не регулирует порядок решения таких вопросов, соответственно, муниципальные образования не имеют возможности финансировать решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера.

Несмотря на корректировку законодательства в сфере реализации совместных партнерских проектов в отношении объектов водо-, теплоснабжения и водоотведения, остался неразрешенным вопрос укрупнения концессий в отношении технологически не связанных объектов, расположенных в различных населенных пунктах, и по-прежнему отсутствует возможность заключения единого концессионного соглашения или договора о государственно- и муниципально-частном партнерстве для всех публичных образований, участвовавших в совместном конкурсе. В настоящее время по итогам совместного конкурса даже в случае реализации фактически одного проекта, с каждым из публичных образований с инвестором должно быть заключено самостоятельное концессионное соглашение, что означает необходимость прохождения одной и той же процедуры, которая является довольно громоздкой и длительной (особенно в случае соглашений о муниципально-частном партнерстве), каждым муниципальным образованием в отдельности.

II. Вытеснение муниципальных унитарных предприятий с рынка коммунальных услуг

Сложившаяся ситуация заставляет задуматься над более общим вопросом: как в условиях, когда крупнейшие компании коммунальной сферы контролируются публично-правовыми образованиями (доля совокуп-

⁵ Данные предоставлены заместителем исполнительного директора Ассоциации «ЖКХ и городская среда» А.Д. Батуевой.

⁶ Инвестирование в малые территории: неосвоенные пространства или токсичные зоны? // Экспертный совет по малым территориям. URL: <http://rusregions.com/investirovanie-v-malye-territorii/>

⁷ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шургиной. М.: Проспект, 2017. С. 385–386.

ной выручки контролируемых РФ, субъектами РФ или муниципальными образованиями компаний в совокупной выручке топ-100 компаний в отраслях энерго-, газо-, водоснабжения и водоотведения составляет более 70%⁸), находить частных партнеров и возможно ли найти частных инвесторов, не аффилированных с государством, способных оказывать коммунальные услуги в масштабах всей страны, а не только в наиболее крупных городах и агломерациях, либо осуществление хозяйственной деятельности в коммунальной сфере целесообразнее оставить в руках муниципалитетов, которые обязаны обеспечить население коммунальными услугами в силу закрепления за ними соответствующих полномочий в ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ (далее — Закон № 131-ФЗ) и осуществляют их, как правило, путем создания муниципальных унитарных предприятий.

Советский период характеризовался жесткой централизацией государственной собственности и созданием унитарных предприятий, наделенных ограниченными вещными правами на вверенное им государственное имущество, которые непосредственно предоставляли коммунальные услуги. С переходом к рыночной экономике начала, на которых государство участвовало в имущественных отношениях, были трансформированы и публично-правовые субъекты предстали в роли частноправовых собственников с одновременным выделением нескольких уровней публичной собственности: федеральной, собственности субъектов РФ и муниципальной. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П было определено, что публичная собственность следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти¹⁰.

Одной из главных задач экономической политики современного Российского государства является эффективное управление публичной собственностью,

объем которой должен носить оптимальный характер (публичный субъект должен обладать и управлять только таким имуществом, которое необходимо ему для реализации публичных полномочий и которое не должно превращаться в источник благосостояния для тех, кто им управляет¹¹). Публичный собственник при осуществлении правомочий владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом «связан» социальным назначением последнего. Свойство публичности предопределяет целевую направленность использования публичной собственности.

Принятые в последнее время программные документы показывают направленность государственной политики на сокращение государственной и муниципальной собственности, особенно в сфере коммунального хозяйства. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹² и Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы¹³ в качестве задач обозначены сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, **с учетом обеспечения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления**, а также повышение эффективности управления государственным имуществом, включая последовательное сокращение использования института хозяйственного ведения. В проекте Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации ФАС России указывается, что передача объектов коммунального хозяйства унитарным предприятиям может негативно влиять не только на конкуренцию, но и на модернизацию объектов ЖКХ из-за того, что, во-первых, ограничивается доступ к новым объектам ЖКХ, во-вторых, не привлекаются инвестиции на модернизацию старых объектов¹⁴.

Среди целей отказа от муниципальных унитарных предприятий выделяются следующие:

- превращение этих предприятий в полноценные субъекты рыночного оборота;
- повышение эффективности управления государственным и муниципальным имуществом;
- демонополизация рынков, в первую очередь локальных;
- повышение прозрачности экономической деятельности публичных субъектов¹⁵.

⁸ Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: Аналитический доклад // Центр стратегических разработок. М., 2018. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Doklad_effektivnoe_upravlenie_gossobstvennostyu_Web.pdf

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона „Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-20122010-n-22-p-po/>

¹¹ Гаджиев Г.А., Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. и др. Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 82.

¹² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы (утв. Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции») // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Проект Доклада по состоянию на 20 апреля 2018 г. представлен на официальном сайте ФАС России. См.: URL: <https://fas.gov.ru/documents/626604>

¹⁵ Унитарное предприятие: хозяйствующий субъект или невидимая рука государства // Материалы Экспертного совета

Однако вызывает сомнение, действительно ли ликвидация унитарных предприятий способна помочь достижению этих целей. К тому же неоднозначна связь этих целей с решением задачи модернизации коммунальной инфраструктуры. Например, демонаполизация локальных рынков путем запрета на деятельность муниципальных унитарных предприятий может привести к полному исчезновению на этих рынках хозяйствующих субъектов, а не развитию конкуренции, поскольку в большинстве случаев частный бизнес не заинтересован в деятельности по обеспечению населения коммунальными ресурсами, особенно в сфере водоснабжения и водоотведения, а также и в других сферах, если речь идет о малых городах и сельской местности.

С 2015 г. субъекты РФ приступили к реализации стандарта развития конкуренции, утвержденного Правительством РФ¹⁶, который предусматривает разгосударствление сферы коммунального хозяйства. Ряд субъектов уже за первый год смогли реализовать практически все составляющие регионального плана мероприятий по развитию конкуренции¹⁷. Но на практике это не всегда означает повышение уровня конкуренции и эффективное развитие той или иной отрасли. Зачастую государственные и муниципальные предприятия и учреждения просто преобразуются в акционерные общества со 100-процентным участием государства, что приводит к выполнению показателя стандарта на бумаге, так как формально муниципальное предприятие или учреждение уходит с рынка, но реальное состояние конкуренции остается прежним¹⁸. Преобразование балансодержателей имущества в новые организационно-правовые формы на эффективность использования имущества практически не влияет, но существенно снижает гарантированность наличия инфраструктуры для удовлетворения публичных нужд.

Анализ законопроекта № 508673-7

Отметим, что Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ в 2017 г. подтвердила **отсутствие в действующем законодательстве** положений, запрещающих передачу и закрепление имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями¹⁹. Но обеспокоенность вызывает то, что

параллельно утвержденным планам и концепциям этот запрет может быть введен для унитарных предприятий, осуществляющих деятельность в качестве теплоснабжающей организации, теплосетевой организации, организации, осуществляющей водоснабжение и (или) водоотведение. Речь идет о законопроекте № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения»²⁰.

Как поясняет Правительство РФ, являющееся в данном случае субъектом права законодательной инициативы, законопроект направлен в первую очередь на обеспечение бесперебойного теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, снижение количества технологических нарушений в работе жилищно-коммунального хозяйства, с целью чего предусматривается возможность введения публичного управления и назначения публичного управляющего в целях ликвидации или устранения угрозы чрезвычайных ситуаций.

Основанием для введения публичного управления является прекращение ресурсоснабжения или угроза неизбежного прекращения ресурсоснабжения, способные повлечь причинение вреда жизни и здоровью людей, вызванные противоправными действиями или бездействием ресурсоснабжающей организации при исполнении своих функций, установленных законодательством Российской Федерации, при условии уклонения ресурсоснабжающей организации от устранения причин прекращения ресурсоснабжения или угрозы неизбежного прекращения ресурсоснабжения и (или) ликвидации последствий либо неспособности устранить такие причины и (или) ликвидировать последствия.

Однако возникают определенные опасения по вопросу обоснованности применения процедуры публичного управления, поскольку в законопроекте отсутствуют механизмы, препятствующие недобросовестному (рейдерскому) захвату управления коммунальными унитарными предприятиями. Не прописан возврат к осуществлению обычной хозяйственной деятельности коммунальных предприятий после отмены публичного управления при прекращении полномочий их руководителей и ограниченных правах публичного управляющего (только в целях устранения оснований введения публичного управления).

Вместе с тем само наличие инструмента публичного управления в рассматриваемом законопроекте доказывает, что на уровне руководства страны признается необходимость сохранения контроля за имуществом, имеющим социальную значимость и особое назначение — оказание государственных и муниципальных услуг.

Организационно-правовая форма унитарных предприятий позволяет обеспечить этот контроль, гарантировать хозяйственную самостоятельность

¹⁶ при Правительстве РФ. Март. 2015. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/981/981e503e47ce185dc6715fc12992b264.pdf>

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Например, в Удмуртской Республике практически все требования регионального стандарта развития конкуренции, который внедряется с 2015 г., были реализованы. См.: Распоряжение Главы Удмуртской Республики от 29 октября 2015 г. № 421-РГ «Об утверждении Плана мероприятий („дорожной карты“) по содействию развитию конкуренции в Удмуртской Республике» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Стенограмма заседания Государственного совета по развитию конкуренции от 5 апреля 2018 г. доступна по ссылке: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205>

²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2017 г. № 303-КГ17-4054 по делу № А24-1728/2016 // URL: <http://legalacts.ru/>

sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31072017-n-303-kg17-4054-po-delu-n-a24-17282016/

²⁰ Паспорт законопроекта на официальной странице системы обеспечения законодательной деятельности: URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/508673-7>

предприятия (наличие самостоятельного юридического лица, обладающего гражданской правосубъектностью и несущего ответственность за свои действия) и одновременно установить ее пределы, заданные целями сохранности имущества и его эффективно-го использования по назначению, не меняя при этом государственной (муниципальной) формы собственности²¹. Поэтому для решения главной заявленной задачи законопроекта — защиты населения в случае прекращения или угрозы прекращения деятельности предприятий по оказанию коммунальных услуг — достаточно ввести этот институт только по отношению к предприятиям, основанным на частной, а не муниципальной или государственной формах собственности.

Пунктом 3 ст. 215 ГК РФ установлено, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии со ст. 294 и 296 ГК РФ, а имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет казну муниципального образования, причем необходимо иметь в виду, что согласно ст. 50 Закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для реализации их функций и полномочий по предметам их ведения. В доктринальной литературе отмечается, что «в отличие от частной собственности возможность нахождения в муниципальной собственности имущества ограничивается его целями, которые должны соответствовать предметам ведения муниципальных образований»²². Наличие объектов коммунальной инфраструктуры в публичной собственности выступает гарантией того, что вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, эксплуатирующего данные объекты, население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры.

При отказе от муниципальных унитарных предприятий встанет вопрос о сохранении коммунальной инфраструктуры в муниципальной собственности и способности органов местного самоуправления исполнять полномочия по оказанию коммунальных услуг населению, с этим они могут не справиться в связи с отсутствием материальных ресурсов и вынуждены будут претерпевать различные отрицательные последствия неисполнения своих полномочий, включая необходимость возмещения вреда, причиненного незаконным бездействием органов местного

самоуправления, в соответствии с положениями ст. 16 Гражданского кодекса РФ.

При принятии решения об устранении с рынка коммунальных услуг целой группы самостоятельных хозяйствующих субъектов только по признаку их организационно-правовой формы нужно аргументированно ответить на три основополагающих вопроса:

1) действительно ли неэффективность унитарных предприятий вызвана только организационно-правовой формой, а не целой системой правовых, экономических и социально-политических условий, которые созданы для отрасли. Здесь уместно упомянуть позицию Минстроя России, допускающего, что унитарное предприятие не может быть признано неэффективным лишь на основании того, что оно осуществляет свою предпринимательскую деятельность, имея такой статус²³. Применительно к управлению и распоряжению государственным (муниципальным) имуществом эффективность также связывают с достижением определенных результатов, и оцениваться эффективность использования публичного имущества и управления им должна дифференцированно — с точки зрения результативности выполнения конкретной государственной или муниципальной функции, для обеспечения которой предназначены объекты собственности²⁴;

2) почему речь идет об устранении унитарных предприятий только с рынка коммунальных услуг, коль скоро эта организационно-правовая форма признается препятствующей развитию конкуренции в целом, включая такие отрасли, как транспорт и дорожное строительство;

3) каким образом будет обеспечено оказание населению качественных коммунальных услуг в условиях серьезной организационной реформы коммунальной сферы, которую запустит возможный отказ от унитарных предприятий и их массовая перерегистрация?

Несомненно, поддержка конкуренции остается конституционной ценностью (ст. 8 Конституции РФ), но нельзя забывать о том, что это конституционная ценность социального государства (ст. 7 Конституции РФ), защищающего равным образом частную, государственную, **муниципальную** и иные формы собственности (ст. 8 Конституции РФ).

Ликвидация муниципальных унитарных предприятий также не решит проблему задолженностей предприятий тепло- и водоснабжения перед поставщиками электроэнергии (более 1,5 трлн руб., по данным Минстроя России). Долги, возникшие не за один день и отнюдь не только из-за выбора организационно-правовой формы унитарных предприятий, будут

²¹ Баженова О.И. Судьба муниципальных предприятий в условиях реализации «дорожной карты» развития конкуренции: обзор материалов «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 73–77; Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект : монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М. : Норма, 2017. 304 с.

²² Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др. ; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. 672 с.

²³ Приказ Минстроя России от 7 июля 2017 г. № 428 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению рекомендуемых показателей эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и рекомендуемых критериев оценки эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Винницкий А.В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. С. 573; Васильева Н.В. Указ. соч.

возложены на местные бюджеты и бюджеты субъектов РФ, что вряд ли может рассматриваться как эффективный способ решения существующей проблемы. В случае реорганизации унитарных предприятий в казенные или при передаче их в частную собственность долги предприятий станут долгами муниципальных образований, бюджеты которых будут не в состоянии справиться с такой долговой нагрузкой (долг только одного муниципального предприятия в коммунальной сфере перед энергоснабжающей организацией может в два-три раза превышать бюджет муниципального образования).

Следует отметить, что в законопроекте в целом совершенно не учитывается местный уровень власти, поскольку предполагаемые законопроектом полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ не соотношены с полномочиями органов местного самоуправления по организации теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе по принятию мер по организации обеспечения теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения ресурсоснабжающей организацией своих обязательств либо отказа указанной организации от исполнения своих обязательств.

Анализ международного опыта финансирования проектов в коммунальной сфере показывает, что обновление коммунальной инфраструктуры происходит только при условии активной и масштабной государственной поддержки. Эффективность произведенных вложений выше в тех случаях, когда капитальные расходы финансируются за счет средств частных инвесторов при поддержке государственных институтов развития, обеспечивающих снижение рисков. Это связано с тем, что значительная часть инфраструктуры выполняет социальную функцию и не предполагает получение дохода, потому эти проекты не представляют интереса для частных инвесторов. Поэтому многие страны мира уже прошли период приватизации в коммунальном комплексе и активно начали обратный процесс — возврат предприятий коммунальной сферы в муниципальную собственность. Так произошло, например, в Германии и ряде других европейских стран²⁵. В Китае принята и реализуется подробная программа реформы предприятий госсектора, в том числе и в сфере коммунального хозяйства, разработанная до 2020 г.²⁶ Ее основной идеей является органичное сочетание частного и государственного в экономике, так как только лишь государственная собственность не способствует развитию экономики, в то время как приватизация не соответствует целям и интересам развития государства и общества.

В России приоритетна защита одной конституционной ценности (конкуренции) в ущерб другой (равной защите всех форм собственности) и вытеснение

муниципальных унитарных предприятий из сферы оказания коммунальных услуг, признанной ФАС России конкурентным рынком (наряду с благоустройством территорий, дорожным хозяйством и похоронным делом), поставит вопрос о необходимости выстраивать механизмы, позволяющие, во-первых, привлечь частный бизнес в коммунальную отрасль, а во-вторых, гарантировать приемлемый для населения уровень оказания коммунальных услуг.

Помимо вопросов, связанных с привлечением хозяйствующих субъектов к работе в коммунальном секторе и обеспечением бесперебойного предоставления коммунальных услуг, остро встанет проблема трудоустройства лиц, высвобождаемых в связи с мероприятиями по повышению эффективности предприятий коммунального сектора. Если же коммунальное унитарное предприятие является градообразующим, то его реорганизация может стать настоящей катастрофой для территории.

По итогам состоявшихся 26 сентября 2018 г. в Общественной палате РФ «нулевых чтений» была выработана согласованная позиция Общественной палаты РФ, экспертного и муниципального сообщества о невозможности принятия данного законопроекта в первом чтении и необходимости существенной доработки законопроекта²⁷. Вместе с тем осенью 2018 г. на рассмотрение Государственной Думы РФ поступил еще один законопроект, инициированный Правительством РФ и направленный на ограничение сферы создания и осуществления деятельности унитарных предприятий²⁸.

III. Выводы

По результатам анализа данных различных экспертных источников²⁹ можно сделать довольно неутешительный общий вывод — публично-частное партнерство удастся там, где уже есть развитая коммунальная инфраструктура, поскольку инвесторы не планируют расходовать свои средства на создание муниципальной инфраструктуры, а, сталкиваясь с такой необходимостью, предпочитают «уходить» в муниципалитеты, в которых не придется нести расходы на создание канализации, электрификацию, строительство котельной и т.п.

Скорее всего, в существующих условиях отказ от муниципальных унитарных предприятий

²⁵ Разворотнева С.В. О создании специализированного института развития в сфере ЖКХ // Российская муниципальная практика. URL: <http://www.russmp.ru/stat17-4-1.php>

²⁶ Белых В.С., Алексеев А.П. Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР // Юрист. 2018. № 1. С. 44–51.

²⁷ Рабочие тезисы к законопроекту, послужившие основой обсуждения, были подготовлены с учетом предложений Центра местного самоуправления РАНХиГС. С заключением на законопроект № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» можно ознакомиться на сайте Центра, в разделе «Консультации и заключения»: URL: <http://131fz.ganepa.ru/page/205>

²⁸ С паспортом законопроекта № 554026-7 можно ознакомиться на официальной странице системы обеспечения законодательной деятельности: URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/554026-7>

²⁹ Национальный центр государственно-частного партнерства, Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру, Экспертный совет по малым территориям.

в коммунальной сфере и переход на концессионные соглашения не окажут существенного позитивного влияния на модернизацию коммунальной инфраструктуры, а вот отрицательные последствия такого шага могут быть катастрофическими, вплоть до необратимого разрушения всей соответствующей инфраструктуры в отсутствие эксплуатирующих организаций.

Исходя из представленных выше данных, можно убедиться в том, что различные механизмы публично-частного партнерства, в том числе концессионные соглашения, не являются полноценной заменой финансированию капитальных расходов на инфраструктуру за счет бюджета и без бюджетных инвестиций не работают. Однако для оптимального сочетания частных и публичных инвестиций предпочтительно не прямое бюджетное финансирование, а создание специальных институтов развития, которые принимают на себя в рамках реализации инвестиционных проектов риски, неприемлемые на текущий момент для частных инвесторов³⁰.

туру за счет бюджета и без бюджетных инвестиций не работают. Однако для оптимального сочетания частных и публичных инвестиций предпочтительно не прямое бюджетное финансирование, а создание специальных институтов развития, которые принимают на себя в рамках реализации инвестиционных проектов риски, неприемлемые на текущий момент для частных инвесторов³⁰.

³⁰ Сиваев С.Б., Маркварт Э. Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом: учеб. пособие. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 373.

Литература

1. Баженова О.И. Судьба муниципальных предприятий в условиях реализации «дорожной карты» развития конкуренции: обзор материалов «круглого стола» / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 73–77.
2. Белых В.С. Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР / В.С. Белых, А.П. Алексеенко // Юрист. 2018. № 1. С. 4–11.
3. Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / Н.В. Васильева; под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Норма, 2017. 302 с.
4. Винницкий А.В. Публичная собственность / А.В. Винницкий. М.: Статут, 2013. 730 с.
5. Гаджиев Г.А. Конституционная экономика / Г.А. Гаджиев, П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау и др.; отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. 255 с.
6. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2017. 484 с.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 670 с.
8. Сиваев С.Б. Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом: учеб. пособие / С.Б. Сиваев, Э. Маркварт. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 401 с.

Тенденции правовой регламентации вопросов местного значения городских и сельских поселений в социально-экономической сфере

Нудненко Лидия Алексеевна, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), почетный работник высшей профессиональной школы Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор [nudnenko@rambler.ru]

Тхабисимова Людмила Аслановна, заместитель директора Юридического института по науке Пятигорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор [thabisimova@mail.ru]

В статье на основе анализа федерального, регионального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов выявлены тенденции в правовой регламентации вопросов местного значения городских и сельских поселений. В их числе: увеличение числа вопросов местного значения городских поселений и сокращение их количества у сельских поселений; уточнение формулировок отдельных вопросов местного значения, которые усовершенствовали пределы реализации отдельных вопросов местного значения поселений; усиление контрольной функции представительных органов поселений за реализацией вопросов местного значения.
Ключевые слова: городские и сельские поселения, вопросы местного значения, тенденции, местное самоуправление.

Tendencies of Legal Regulation of Local Issues of Cities and Rural Settlements in the Socioeconomic Sector

Nudnenko Lidia A., Professor of the Department of Legal Regulation of Public and Municipal Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Honored Worker of the Higher Professional School of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Tkhabisimova Lyudmila A., Deputy Director for Research of the Law Institute of the Pyatigorsk State University, Doctor of Law, Professor

In the article on the basis of the analysis of Federal, regional legislation and municipal regulations trends in the legal regulation of local issues of urban and rural settlements identified. Among them: increasing the number of issues of local importance of urban settlements and reducing their number in rural areas; clarification of the wording of certain issues of local importance, which improved the limits of the implementation of certain issues of local importance of settlements; strengthening the control function of representative bodies of settlements over the implementation of local issues.

Keywords: urban and rural settlements, local problems, trends, local government.

Вопросы местного значения — важная составная часть компетенции городских и сельских поселений, совершенствование правового регулирования которых является условием эффективного функционирования местного самоуправления. Термин «вопросы местного значения» по своему содержанию совпадает с понятием «предметы ведения муниципального образования».

В науке муниципального права отмечается, что сложившаяся модель разграничения полномочий муниципальных образований носит противоречивый характер, не в полной мере учитывает специфику местного самоуправления, что объясняется как проблемами идентификации местного самоуправления в системе российской государственности, так и наличием неопределенности, рассогласованности (на доктринальном, нормативном, правоприменительном уровнях) в понимании собственно компетенции местного самоуправления, ее основных характеристик. Авторы обосновывают право поселений на компетенцию в целом, в том числе и вопросы местного значения, как исходную субъективно-личностную основу функционального содержания муниципальной демократии¹.

¹ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления — теоретический аспект //

Такой взгляд полностью соответствует ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление заключается в решении вопросов местного значения посредством прежде всего институтов прямого волеизъявления граждан, в том числе путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления². В силу сказанного отнесение какого-либо вопроса к числу вопросов местного значения влечет необходимость обеспечить населению право решать его посредством форм прямой демократии, в том числе путем выборов, а также через выборный орган местного самоуправления.

Особо значимые вопросы местного значения в социально-экономической сфере перечисляются в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ. В их числе: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Подробный перечень

Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 94.

² Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления — институт конституционного права России // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2001. № 1. С. 16.

вопросов местного значения был сформулирован в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ). Этот перечень «предполагает однозначное и единообразное установление вопросов местного значения на федеральном уровне»³. При этом на уровне поселения закреплены в первую очередь те вопросы, которые требуют организации органами местного самоуправления предоставления муниципальных услуг населению, например, в организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения в границах поселения.

Право населения решать вопросы местного значения⁴ поселения самостоятельно объясняет внимание к совершенствованию федерального законодательства об этих вопросах в период с 2003 по 2017 г., в течение которых в ст. 14 Закона № 131-ФЗ было внесено 62 поправки, отраженные в региональном законодательстве. Нормы федерального и регионального законодательства детализированы, прежде всего, уставами муниципальных образований⁵.

Расширение круга вопросов местного значения поселений сопровождалось, прежде всего, усилением их контрольной функции посредством закрепления полномочий за исполнением бюджета, осуществления в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»⁶.

Следует отметить корректировку содержания п. 5 ст. 14 Закона № 131-ФЗ. Кроме содержания и строительства автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, к вопросам местного значения в этой сфере отнесено создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осу-

ществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации⁷.

В 2012 г. в число вопросов местного значения поселения включен муниципальный контроль в сфере обеспечения проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создания условий для жилищного строительства в соответствии с жилищным законодательством⁸.

Укреплению экономической основы поселений способствует включение в перечень вопросов местного значения поселения вопросов: сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения⁹; создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении¹⁰;

Исходя из публикаций СМИ о проблемах свободного доступа населения к водным ресурсам п. 15 ст. 14 Закона № 131-ФЗ о создании условий для массового отдыха жителей поселения и организации обустройства мест массового отдыха населения был дополнен требованием обеспечить свободный доступ граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам¹¹.

Норма п. 18 ст. 14 Закона № 131-ФЗ об обязанности организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора была уточнена посредством использования формулы об участии в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов¹².

³ Актуальные проблемы муниципального права / под ред. Л.Т. Чхикладзе, Е.Н. Хазовой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 261.

⁴ Нудненко Л.А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 23–25.

⁵ Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа «Финляндский округ» от 10 ноября 2014 г. № 32 // Финляндский округ (специальный выпуск). 2014. 23 декабря.

⁶ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О теплоснабжении“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ. 2017. № 31 (часть 1). Ст. 4828.

⁷ Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4590.

⁸ Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 29.12.2014) // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3446.

⁹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (ред. от 22.10.2014) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

¹⁰ Там же.

¹¹ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об иностранных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4594.

¹² Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об отходах производства и потребления“, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (ред. от 03.04.2018) // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть 1). Ст. 11.

Постановлением от 26 апреля 2016 г. № 13-П Конституционный Суд РФ дал оценку конституционности п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ¹³.

Оспоренные нормы являлись предметом рассмотрения в той мере, в какой на основании содержащихся в них положений об отнесении вопросов сбора и вывоза, а также утилизации и переработки отходов к вопросам местного значения, подлежащим решению органами местного самоуправления в правоприменительной практике допускается возложение на муниципальные районы обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках, в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов.

Конституционный Суд РФ признал оспоренные положения не противоречащими Конституции РФ, поскольку они не предполагали и не предполагают возложения указанной обязанности на органы местного самоуправления муниципальных районов, если такие органы не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

Существенно были расширены полномочия поселения в сфере градостроительства. В первоначальной редакции Закона № 131-ФЗ в число вопросов поселения входили: планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения.

В действующей редакции Закона № 131-ФЗ вопросами местного значения поселений являются: утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки; утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории; выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений; резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд; осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения; осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций

об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Организации местного самоуправления в поселении способствует его право на присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименование элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре¹⁴.

Важным направлением в укреплении экономической основы местного самоуправления стало отнесение к вопросам местного значения поселения: содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства¹⁵; осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования¹⁶; осуществление муниципального лесного контроля¹⁷; обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом¹⁸.

В плане распоряжения муниципальным имуществом следует отметить отнесение к вопросам местного значения, включенным в ст. 14 Закона № 131-ФЗ: предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции¹⁹; до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 1 части 1 статьи 15 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации муниципального образования „Нерюнгринский район“» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2774.

¹⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 443-ФЗ «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть 1). Ст. 7008.

¹⁵ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

¹⁶ Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

¹⁷ Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

¹⁸ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁹ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4595.

семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности²⁰.

Анализ правовой регламентации вопросов местного значения поселений в первоначальной и действующей редакциях Закона № 131-ФЗ позволяет сделать следующие выводы:

1. Количество вопросов местного значения поселений возросло. Это подтверждают статистические данные. В частности, в первоначальной редакции ст. 14 «Вопросы местного значения поселения» Закона № 131-ФЗ было 22 подпункта п. 1, то в действующей редакции данной статьи таких подпунктов уже 39;

2. Однако первая тенденция после 2014 г. сохранила свое значение только для городских поселений, поскольку Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ было внесено изменение в п. 3 ст. 14. В соответствии с данной нормой к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные п. 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особоохраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 ч. 1 настоящей статьи²¹. Таким образом, число вопросов местного значения сельских поселений в 2014 г. было сокращено с 39 до 13.

В соответствии с ч. 4 ст. 14 Закона № 131-ФЗ вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территории соответствующих сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. По мнению А.Н. Костюкова, «с одной стороны, сельские поселения в Российской Федерации в подавляющем большинстве случаев из-за отсутствия необходимых материальных, финансовых и кадровых ресурсов просто не в состоянии надлежащим образом обеспечивать решение всех возложенных на них вопросов местного значения. Однако если взглянуть на эту ситуацию с точки зрения вовлечения населения в местное самоуправление, остающиеся у сельских поселений полномочия чрезвычайно малы. Сообразно уменьшению числа вопросов местного значения уменьшается и участие населения в осуществлении местного самоуправления»²²;

3. В редакции Закона № 131-ФЗ отсутствовали вопросы местного значения поселений в экономической сфере. Изменения, внесенные в Закон № 131-ФЗ в 2005 г., устранили отмеченный пробел, отнеся к вопросам местного значения поселений содействие в развитии сельского хозяйства, создание условий для развития малого предпринимательства. Именно сфе-

ра сельскохозяйственного производства должна быть приоритетной для сельских поселений;

4. Уточнены формулировки отдельных вопросов местного значения, которые способствовали решению спорных вопросов определения пределов реализации отдельных вопросов местного значения поселениями. Так, если подп. 18 п. 1 ст. 14 Закона № 131-ФЗ закреплял за поселением «организацию сбора и вывода бытовых отходов и мусора», то теперь аналогичный подпункт п. 1 ст. 14 говорит лишь об участии в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов, т.е. не перекладывает на поселение полностью совершение приведенных действий и конкретизирует формы такого участия;

5. Следует констатировать, что вышеперечисленные изменения и дополнения в ст. 14 Закона № 131-ФЗ были внесены, как правило, отраслевыми федеральными законами: Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ и другими федеральными отраслевыми законами²³, которые хотя и не являются источниками муниципального права, но имеют отдельные нормы муниципального права, как бы «вкрапленные» в ткань отраслевого законодательства наряду с иными конституционно-правовыми нормами, определяющими разграничение полномочий федеральной, региональной и муниципальной власти²⁴. По мнению А.А. Сергеева, «названные законодательные акты отнюдь не демонстрируют влияние муниципального права на земельное, семейное, трудовое, водное, лесное и иное отраслевое законодательство. Их основная идея задается бюджетным правом, избранная модель бюджетного регулирования детерминирует уточнение полномочий различных уровней власти. Экспансия бюджетного права в сферу конституционного регулирования приводит к снижению регулятивной ценности конституционного права Российской Федерации в целом и муниципального права в частности»²⁵;

6. Значительное число изменений, внесенных как в ст. 14, так и другие статьи Закона № 131-ФЗ, в действующей редакции ориентировано на усиление контрольной функции представительных органов местного самоуправления поселений в реализации вопросов местного значения исполнительными органами муниципальных образований.

²⁰ Там же.

²¹ Федеральный закон 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“» (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

²² Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 62.

²³ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О теплоснабжении“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения»; и др.

²⁴ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. С. 307.

²⁵ Там же. С. 307–308.

Например, изменения, внесенные в ст. 35 Закона № 131-ФЗ, способствовали укреплению контрольной функции представительного органа муниципального образования в сфере местного самоуправления. Достижению этой цели призваны способствовать новые подп. 10 и 11 п. 10 ст. 35 Закона № 131-ФЗ, закрепившие в качестве исключительных полномочий представительного органа муниципального образования принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку, а также утверждение правил благоустройства территории муниципального образования²⁶.

Кроме того, укреплению контрольной функции представительного органа муниципального образования способствовало новое право заслушивать ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования²⁷.

Заслуживает внимания и распространенная среди городских и сельских поселений практика городской Думы Нижнего Новгорода, утвердившей положение о порядке осуществления городской Думой контрольных полномочий за исполнительными органами и должностными лицами местного самоуправления по решению вопросов местного значения²⁸.

Законы отдельных субъектов РФ развивают перечень полномочий представительного органа муниципального образования, содержащийся в п. 10 ст. 35 Закона № 131-ФЗ. Например, законы ряда субъектов РФ о местном самоуправлении закрепляют за представительными органами муниципальных образований право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ²⁹. Подробная регламентация порядка реализации права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований имеется в Законе Алтайского края от 6 декабря 2010 г. № 107-ЗС³⁰. Это право может быть использовано применительно к реализации вопросов местного значения в экономической сфере.

Решение городской Думы города Нижнего Новгорода от 27 мая 2015 г. № 121 «О положении о порядке осуществления городской Думой города Нижнего Новгорода контроля за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления города Нижнего Новгорода полномочий по решению вопросов местного значения» (ред. от 15.11.2017. № 253) // Официальный сайт городской Думы города Нижнего Новгорода. URL: <http://www.gorduma.nnov.ru>, 04.06.2015 (дата обращения: 20.10.2018).

²⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (часть 1). Ст. 47.

²⁷ Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

²⁸ Решение городской Думы города Нижнего Новгорода от 27 мая 2015 г. № 121 «О положении о порядке осуществления городской Думой города Нижнего Новгорода контроля за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления города Нижнего Новгорода полномочий по решению вопросов местного значения» (ред. от 15.11.2017. № 253) // Официальный сайт городской Думы города Нижнего Новгорода. URL: <http://www.gorduma.nnov.ru>, 04.06.2015 (дата обращения: 20.10.2018).

²⁹ Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (ред. от 28.03.2018) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 22.

³⁰ Закон Алтайского края от 6 декабря 2010 г. № 107-ЗС «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований» // Сборник законодательства Алтайского края. 2010. № 176 (часть 1).

Литература

1. Актуальные проблемы муниципального права / под ред. А.Т. Чхикладзе, Е.Н. Хазовой. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 559 с.
2. Джагарян А.А. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления — теоретический аспект / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 94–115.
3. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.
4. Нудненко Л.А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 23–25.
5. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления — институт конституционного права России / Л.А. Нудненко // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2001. № 1. С. 16–18.
6. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А.А. Сергеев. М. : Проспект, 2006. 430 с.

Проблемы муниципального бюджетного прогнозирования

Левина Вера Владимировна, доцент кафедры финансов и менеджмента Тульского государственного университета, доктор экономических наук, доцент [vvl2004@mail.ru]

В статье анализируются необходимость и качество бюджетного прогнозирования на местном уровне. Изучен опыт муниципального бюджетного планирования и прогнозирования в Тульской области. Выявлены проблемы, связанные с формальностью составления прогнозов, существенными отклонениями плановых и фактических параметров бюджетов не только в долгосрочной, но и трехлетней перспективе. Сделан обоснованный вывод о связи уровня межбюджетных трансфертов в доходах местного бюджета и перспективах использования бюджетного прогнозирования в муниципальном образовании. Показано, что только при условии предварительного и стабильного в среднесрочной перспективе распределения межбюджетных трансфертов в субъектах РФ станет возможным использование бюджетного прогнозирования на местном уровне.

Ключевые слова: местный бюджет, бюджетный прогноз, межбюджетные трансферты, поселения.

Issues of Municipal Budget Projection

Levina Vera V., Associate Professor of the Department of Finance and Management of the Tula State University, Doctor of Economics, Associate Professor

The article analyzes the need and quality of budget forecasting at the local level. There are studied the experience of municipal budget planning and forecasting in the Tula region. The problems associated with the formality of making forecasts, significant deviations of planned and actual parameters of budgets, not only in the long-term, but three-year term, are identified. A reasonable conclusion was made about the relationship of the level of interbudgetary transfers in the revenues of the local budget and the prospects for using budget forecasting in a municipality. It is shown that only under the condition of a preliminary and stable distribution in the medium term, the distribution of intergovernmental transfers in the constituent entities of the Russian Federation will be possible to use budget forecasting at the local level.

Keywords: local budget, budget forecast, intergovernmental transfers, settlements.

Правовое и методическое регулирование вопросов бюджетного прогнозирования на местном уровне

Формирование бюджетных прогнозов охватывает в последние годы все уровни управления. Их необходимость predetermined требованиями бюджетного законодательства. В соответствии с положениями ст. 170.1 БК РФ под муниципальным бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий, во-первых, прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов, показатели финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты, а во-вторых, содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Наименьший срок, на который местные власти формируют бюджетный прогноз, — 6 лет, региональные власти должны составлять подобные планы минимум на 12 лет. В бюджетном процессе составление прогноза синхронизировано с составлением бюджета на очередной год. На федеральном и региональном уровне составление бюджетных прогнозов является обязанностью, а на муниципальном — правом местных властей. Он составляется, только если представительный орган муниципального образования принял соответствующее решение. Однако, как и с другими начинаниями в области публичного управления, те требования, которые налагаются на региональные власти, часто затем спускаются на местный уровень в виде настоятельных рекомендаций. Исходя из этого, бюджетное прогнозирование охватывает все более мелкие публично-правовые образования, не исключая и сельские поселения.

При этом даже региональное бюджетное планирование на год сопряжено с достаточно частыми и существенными изменениями законов о бюджете. Так, в 2017 г. на региональном уровне только 29 субъектов РФ вносили изменения в бюджет 4 и менее раз, еще 20 субъектов РФ вносили изменения 5–6 раз за год, а оставшиеся 25 регионов вносили от 8 до 12 изменений в закон о региональном бюджете. Эти цифры свидетельствуют о высоком уровне изменчивости даже краткосрочных бюджетных планов, что, безусловно, затрудняет развитие среднесрочного и долгосрочного бюджетного прогнозирования. Тем не менее его развитию именно на региональном и местном уровне в последние годы уделяется большое внимание. Для его практической реализации были разработаны «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию» (03.12.2015). В рекомендациях отмечено, что ввиду отсутствия детализации соответствующих норм в федеральном законодательстве органы местного самоуправления обладают исключительно широкими возможностями по выработке собственной, в наибольшей мере отвечающей целям и задачам социально-экономического развития, налогово-бюджетной и долговой политики, межбюджетного регулирования модели долгосрочного бюджетного планирования. Однако сами рекомендации несколько сужают возможности вариативного подхода к формированию прогноза, задавая «рамки» данного документа и самого процесса бюджетного прогнозирования.

В частности, в рекомендациях указано, что «последовательность, соблюдение этапов проведения указанной работы в сфере долгосрочного бюджетного

планирования, обособление „рамочных“ и регулярно используемых материалов и правовых актов является принципиальным фактором, определяющим эффективность формируемой системы долгосрочного планирования исходя из потенциальных и „программируемых“ финансовых возможностей соответствующего административно-территориального образования». В рекомендациях дана последовательность действий органов местного самоуправления по разработке бюджетного прогноза.

Методические рекомендации предполагают использование органами местного самоуправления достаточно сложного инструментария, включая прогнозирование бюджетных рисков с выделением наиболее значимых риск-факторов, реализацию сценарного планирования финансовых показателей. Так, предполагается, что каждый бюджетный риск будет иметь следующие характеристики: источник возникновения, управляемость, вероятность наступления, стоимостная оценка, период действия (интенсивность по годам), показатели бюджета, влияние на которые он оказывает. Очевидно, что для органов местного самоуправления многих поселений и районов качественное, а не формальное решение данных задач не посилено.

Практика бюджетного прогнозирования на местном уровне в Тульской области

В современных условиях уже накоплен определенный опыт разработки документов в области бюджетного прогнозирования, есть некоторые теоретические исследования в данной сфере¹, но наблюдается большое количество проблем практического применения теоретических и методических рекомендаций на муниципальном уровне. Представляется важным выделить основные тенденции и проблемы в муниципальном бюджетном прогнозировании. Они связаны не только с особенностями использования механизмов бюджетного планирования, в частности, проявившимися ранее при разработке программных бюджетов², но и с общими проблемами прогнозирования и планирования социально-экономического развития территорий³.

Опыт разработки бюджетных прогнозов в Тульской области может анализироваться на основе документов «прошлой волны» бюджетного прогнозирования, когда в регионе активно разрабатывались программы реформирования местных финансов, реализация которых затем финансово поощрялась из бюджета субъекта РФ. Например, в Веневском и Ще-

кинском районе Тульской области были разработаны типовые Постановления администрации муниципального образования «Об утверждении методики формирования долгосрочного прогноза бюджета муниципального образования»⁴. В данных документах определялся подход к планированию бюджетных доходов и расходов, также внимание было уделено прогнозированию межбюджетных отношений с поселениями в разрезе основных видов трансфертов, предоставляемых им. Налоговые доходы предполагалось планировать исходя из текущих налоговых поступлений, действующей ставки и норматива зачисления налога в соответствующий бюджет и ожидаемых темпов инфляции. При планировании расходов в качестве основных подходов стандартно выделялись: оценка бюджетных ресурсов, которые могут быть направлены на решение задач и достижение целей социально-экономического развития, повышение реалистичности планирования социально-экономического развития района, внедрение программно-целевых методов формирования расходов бюджета муниципального образования, обеспечение исполнения в полном объеме расходных обязательств.

Внедрение прогнозирования очевидно нацелено на большую стабильность бюджетного процесса за счет определения будущих бюджетных параметров. На практике это предполагает меньшую изменчивость параметров бюджетных доходов и расходов в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Анализируя исполнение в среднесрочной трехлетней перспективе бюджетов в тех муниципальных образованиях, где были такие документы, можно сделать вывод, что оно никак не отличается исполнения бюджетов в иных муниципальных образованиях. Например, в Щекинском районе даже основные параметры бюджета существенно отличались в плане, составленном на трехлетнюю перспективу, плане на ближайший год, уточненном плане и фактических результатах исполнения бюджета. В частности, за три года был запланирован дефицит бюджета, который затем, перед началом отчетного года, был увеличен более чем в 20 раз, в течение года он был увеличен еще почти в два раза, а затем по факту бюджет был исполнен наоборот с профицитом (табл. 1).

Подобная ситуация типична как для муниципальных образований, которые использовали механизмы повышения качества бюджетного прогнозирования, так и для тех, которые не принимали соответствующих документов в том же периоде. Таким образом, даже трехлетняя перспектива бюджетного планирования фактически не под силу местным властями, что обусловлено объективными факторами.

Новая волна разработки бюджетных прогнозов была спровоцирована принятием закона о стратегическом планировании и появлении названных рекомендаций Минфина России. Для исполнения данных инициатив в Тульской области принимается целый

¹ См., напр.: Домбровская И.А., Чернышева В.М. Применение программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании // Фундаментальные исследования. 2014. № 12–5. С. 1017–1021; Баранников А.А., Сычев С.П. Прогнозирование и формирование доходов бюджетного процесса в муниципальном образовании // Научные исследования. Сер.: Общественные науки. 2009. № 3. С. 5–8.

² Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.

³ Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–7.

⁴ См., напр.: Постановление Администрации муниципального образования Щекинского района Тульской области от 14 декабря 2012 г. № 12-1574 «Об утверждении Методики формирования долгосрочного прогноза бюджета муниципального образования Щекинский район» // СПС «Гарант».

Таблица 1

Планирование и исполнение бюджета Щекинского района на 2017 г., тыс. руб.

Показатели	План на 2017 г. из бюджета на 2015–2017 гг.	Первоначальный план на 2017 г. (решение о бюджете)	Уточненный план на 2017 г.	Фактическое исполнение бюджета за 2017 г.
Доходы	1411 431,3	1498 173,2	1966 644, 3	1918 019,4
Расходы	1415 731,3	1590 029,8	2130 083, 2	1896 333,4
Дефицит-профицит	– 4 300,0	– 91 856,6	– 163 438,9	+ 21 686,

ряд стандартных документов муниципального уровня о порядке разработки и утверждения бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период⁵. Данные документы принимались не только в муниципальных районах и городских округах, но и на поселенческом уровне⁶. Документы стандартны и предполагают, в частности, планирование величин межбюджетных трансфертов в разбивке по годам на ближайшие 5 лет, в том числе в разрезе целевых и нецелевых трансфертов. Именно для поселений трансферты зачастую являются основным источником доходов, поэтому именно данной статье прогноза мы уделили внимание. Конечно, на муниципальном уровне (в особенности на поселенческом) подобные прогнозы не слишком реалистичны, что связано, в частности, с тем, что на местном уровне не только на 5 лет, но и на ближайший период сохраняется неопределенность как в области ожидаемых величин целевых трансфертов, а именно субсидий, так и нецелевых трансфертов, в особенности дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Роль межбюджетных трансфертов в бюджетном прогнозировании на местном уровне

Очевидно, что в условиях повсеместной зависимости местных бюджетов от региональных трансфертов эффективность применения механизмов планирования и прогнозирования в значительной мере связана с тем, можно ли адекватно предсказать будущие суммы дотаций и субсидий, которые поступят в местный бюджет. В данном случае важным является и возможность прогнозировать сумму безвозмездных поступлений в целом и величины трансфертов кон-

кретных видов. Исходя из этого следует проанализировать структуру трансфертов, поступающих в местные бюджеты. Например, в Тульской области среди трансфертов, зачисляемых в собственные доходы местных бюджетов, преобладают субсидии (табл. 2). Данная ситуация является типичной для современных местных бюджетов.

Общая сумма субсидий составляет две трети и более трансфертов, включаемых в собственные доходы, получаемых местными бюджетами. Исходя из этого особенно важно, имеют ли местные власти возможность адекватно прогнозировать суммы субсидий, которые они будут получать в среднесрочной перспективе. Возможность местных властей прогнозировать будущие объемы трансфертов напрямую связана с тем, распределяют ли региональные власти субсидии по конкретным получателям вперед на несколько лет. На практике даже распределение субсидий на ближайший год не выполняется в большинстве субъектов заранее в полном объеме. Так, по данным Минфина России, в 2017 г. только в 8 субъектах РФ заранее законом о бюджете распределялись все трансферты муниципальным образованиям. В остальных регионах часть трансфертов распределялась уже в течение финансового года (табл. 3), что повышает уровень неопределенности финансового планирования на местном уровне даже в пределах одного года.

Таким образом, даже на текущий год получатели трансфертов в большинстве субъектов РФ не в полной мере информированы о причитающихся им средствах. На трехлетний период и долгосрочную перспективу прогнозирование трансфертов в разрезе конкретных получателей характеризуется еще более низким уровнем достоверности, величины трансфертов подвергаются существенному ежегодному пересмотру.

Сравнительно более определенным является распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, но они не преобладают среди трансфертов, включаемых в собственные доходы. Так, в Тульской области их доля в собственных доходах местных бюджетов в 2016–2018 гг. не превышала 30%. Однако и среди нецелевых трансфертов есть те, распределение которых может негативно влиять на процессы бюджетного прогнозирования на местном уровне⁷. Такими трансфертами являются

⁵ См., напр.: Постановление администрации города Тулы от 28 октября 2016 г. № 4862 «О порядке разработки и утверждения бюджетного прогноза муниципального образования город Тула на долгосрочный период» // URL: <https://www.tula.ru/upload/iblock/cbf/4862.PDF>

⁶ Постановление администрации муниципального образования Нововольвовское Кимовского района от 24 января 2018 г. № 13 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза муниципального образования Нововольвовское Кимовского района на долгосрочный период» // URL: <http://novolvov.ru/documents/order/detail.php?id=750419>; Постановление администрации Муниципального образования Юго-Восточное Суворовского района от 11 декабря 2015 г. № 297 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза муниципального образования Юго-Восточное Суворовского района на долгосрочный период» // URL: <http://yugovostochnoe.tulobl.ru/administration/norm/norm/texts/402/>

⁷ Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов // Финансы и кредит. 2015. № 9. С. 28–36.

Таблица 2

**Межбюджетные трансферты из бюджета Тульской области,
включаемые в собственные доходы местных**

Межбюджетные трансферты	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
	сумма, млн руб.	доля, %	сумма, млн руб.	доля, %	сумма, млн руб.	доля, %
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО	1254	21,09	1340	25,43	1362	27,59
Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов МО	250	4,20	202	3,83	200	4,05
Дотации на стимулирование МО	3	0,05	3	0,06	3	0,06
Субсидии	4376	73,58	3668	69,60	3304	66,92
Иные межбюджетные трансферты	64	1,08	57	1,08	68	1,38
Итого трансферты, трансферты, включаемые в собственные доходы	5947	100,00	5270	100,00	4937	100,00

Таблица 3

**Распределение межбюджетных трансфертов между получателями
в региональных законах о бюджете, 2017 г.**

Субъекты РФ	Доля трансфертов, распределяемых законом о бюджете между МО, в %
Самарская область, Ленинградская область, Республика Татарстан, Тверская область, Курганская область, Алтайский край, Московская область, Тамбовская область, Тульская область, Орловская область	23–80
Хабаровский край, г. Москва, Удмуртская Республика, Иркутская область, Рязанская область, Республика Мордовия, Смоленская область, Республика Карелия, Липецкая область, Республика Хакасия, Брянская область, Владимирская область, Курская область, Республика Саха (Якутия), Волгоградская область, Приморский край, Воронежская область, Томская область, Свердловская область, Челябинская область, Пензенская область, Ставропольский край, Красноярский край, Омская область, Камчатский край, Костромская область, Калужская область, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область	80–90
Кемеровская область, Республика Северная Осетия — Алания, Краснодарский край, Карачаево-Черкесская Республика, Амурская область, Республика Коми, Тюменская область, Пермский край, Республика Ингушетия, Забайкальский край, Чувашская Республика, Сахалинская область, Ульяновская область, Республика Алтай, Ивановская область, Республика Башкортостан, Магаданская область, Нижегородская область, Республика Бурятия, Калининградская область, Вологодская область	90–95
Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Новгородская область, Псковская область, Мурманская область, Республика Калмыкия, Республика Дагестан, г. Санкт-Петербург, Кировская область, Архангельская область, Ростовская область, Ярославская область, Оренбургская область, Саратовская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Республика Тыва, Белгородская область, Ненецкий автономный округ, Республика Крым, г. Севастополь, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Республика Марий Эл, Новосибирская область	95–100

дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. В случае если отсутствует объективная методика их распределения, то оно происходит ситуативно и ориентировано на устранение текущей несбалансированности отдельных местных бюджетов без учета причин и последствий возникновения проблемы. Планировать дан-

ные поступления, исходя из прошлых тенденций, не представляется для местных властей возможным. Поступления данных дотаций могут возрасти в 7 раз, как в Чернском районе, или снизиться в 30 раз, как в Заокском районе (табл. 4). Возможна и ситуация, когда те муниципальные образования, которые не получали подобных трансфертов прежде, будут форми-

Таблица 4

**Распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов
в Тульской области за 2016–2017 г., тыс. руб.**

	Муниципальное образование	2016 г.	2017 г.	Темп роста 2017/2016 г.
1	МО город Алексин	8101,6	5936,0	73,27
2	МО Арсеньевский район	17 181,8	12 177,7	70,88
3	МО Белевский район	1573,8	0	0,00
4	МО Богородицкий район	98 965,6	44 830,9	45,30
5	МО Веневский район	5662,9	0	0,00
6	МО Воловский район	3554,8	6378,8	179,44
7	МО город Донской	3017,4	0	0,00
8	МО Дубенский район	0	12 091,8	—
9	МО город Ефремов	1570,7	7117,0	453,11
10	МО Заокский район	8969,7	280,8	3,13
11	МО Каменский район	7205,4	9460,8	131,30
12	МО Кимовский район	6335,8	5969,1	94,21
13	МО Киреевский район	9452,3	17 145,2	181,39
14	МО Куркинский район	7936,3	2032,0	25,60
15	МО рабочий поселок Новогуровский	22 517,3	19 695,2	87,47
16	МО Одоевский район	2918,4	7239,1	248,05
17	МО Плавский район	12 940,7	17 734,3	137,04
18	МО Славный	0	8 502,6	—
19	МО Суворовский район	7977,6	13 332,6	167,13
20	МО Тепло-Огаревский район	4558,0	2313,0	50,75
21	МО Узловский район	7281,5	762,0	10,46
22	МО Чернский район	413,4	3175,0	768,02
23	МО Щекинский район	3430,8	1123,1	32,74
24	МО Ясногорский район	8434,2	5127,2	60,79
	Итого	250 000,0	202 424,2	80,97

ровать доходы бюджета в существенной мере за счет данных поступлений (городской округ Славный).

Все это позволяет утверждать, что прогнозирование будущих поступлений дотаций, ориентированных на управление сбалансированностью бюджетов, на муниципальном уровне затруднительно и неэффективно. Следовательно, чем в большей степени муниципальное образование зависит от трансфертов из регионального бюджета, тем меньше возможности местных властей прогнозировать будущие бюджетные параметры. Данный вывод применим в отношении и долгосрочного бюджетного прогнозирования, и среднесрочного бюджетного планирования.

**Прогнозирование бюджетных параметров
на поселенческом уровне**

Проблемы поселенческого бюджетного планирования также связаны с трансфертной зависимостью большинства поселений от средств, получаемых из

региональных и районных бюджетов. Кроме того, в некрупных поселениях высока вероятность того, что недостаточна квалификация специалистов в области стратегического и бюджетного планирования. Однако даже если предположить, что данная проблема решена, специалисты по бюджетному планированию подготовлены на должном уровне, высокая степень неопределенности бюджетных параметров, обусловленная финансовой несамостоятельностью муниципальных образований, не позволит качественно планировать бюджетные показатели.

В качестве примера оценки качества бюджетного процесса в поселениях рассмотрим Юго-Восточное поселение Суворовского района, в котором еще в 2015 г. были сделаны первые шаги по внедрению бюджетного прогнозирования. В бюджете данного поселения по итогам 2017 г. доля межбюджетных трансфертов составляет 63%, что соответствует средним значениям данного показателя для муниципаль-

ных образований. Среди трансфертов преобладают дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (54% от общего объема межбюджетных трансфертов) и прочие межбюджетные трансферты (31% соответственно). Таким образом, получение половины доходов бюджета для поселенческих властей мало предсказуемо даже на год-два вперед, не говоря о долгосрочной перспективе.

В Нововольвовском сельском поселении (Кимовский район), где также предпринимались попытки внедрения элементов бюджетного прогнозирования, доля межбюджетных трансфертов в 2017 г. превысила 80% доходов поселенческого бюджета. Имеет ли смысл в таких условиях пытаться составлять бюджетный прогноз на срок не менее 6 лет? Насколько он будет реалистичным и, главное, позволит ли повысить эффективность поселенческой бюджетной политики? Думается, что в таких условиях невозможна адекватная оценка бюджетных рисков и точное прогнозирование будущих бюджетных параметров.

Выводы

Бюджетные прогнозы в большинстве случаев составляются формально. Возможной мотивацией для местных властей при их разработке является премирование трансфертными или иными косвенными способами, так как сам факт наличия прогноза оценивается региональными и федеральными властями положительно.

В тех муниципальных образованиях, которые характеризуются высоким уровнем зависимости от межбюджетных трансфертов, бюджетное прогнозирование неэффективно изначально. В данном случае основными источниками собственных доходов становятся субсидии и дотации различных видов. Для выделения тех групп муниципальных образований, где бюджетное прогнозирование возможно, следует брать за основу не показатели дотаций в общем объеме

собственных доходов (данный показатель используется сейчас Минфином России для оценки местной бюджетной политики), а показатели, характеризующие долю всех трансфертов, включаемых в собственные доходы местного бюджета (такой показатель использовался Минфином России ранее). В данном случае он будет более информативен. Исходя из такой оценки, на региональном уровне могут формироваться общие подходы и рекомендации о целесообразности или нецелесообразности бюджетного прогнозирования в конкретном муниципальном образовании. Сегодня на местном уровне бюджетное прогнозирование как реальный, а не формальный атрибут бюджетной политики может использоваться лишь в крупных относительно финансово независимых городах.

В большинстве поселений предпосылок для внедрения долгосрочного бюджетного планирования еще меньше, чем в муниципальных образованиях иных типов. Даже среднесрочное бюджетное планирование для многих из них оказалось слишком сложной задачей, которая может быть решена лишь формально, но не дает реальной отдачи повышением эффективности бюджетного процесса.

Без повышения качества бюджетного планирования на региональном уровне невозможно массовое использование данного финансового инструмента в муниципальных образованиях. Основными задачами для региональных властей являются существенные изменения в области регулирования межбюджетных отношений, обязательное планирование распределения трансфертов между муниципальными образованиями на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Определенность будущих поступлений межбюджетных трансфертов в разрезе конкретных получателей является обязательным условием для продвижения механизмов прогнозирования социально-экономического и бюджетного прогнозирования на муниципальный уровень.

Литература

1. Баранников А.А. Прогнозирование и формирование доходов бюджетного процесса в муниципальном образовании / А.А. Баранников, С.П. Сычев // Научные исследования. Сер.: Общественные науки. 2009. № 3. С. 5–8.
2. Домбровская И.А. Применение программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании / И.А. Домбровская, В.М. Чернышева // Фундаментальные исследования. 2014. № 12-5. С. 1017–1021.
3. Лавров А.М. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов / А.М. Лавров, Н.А. Бегчин // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
4. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов / В.В. Левина // Финансы и кредит. 2015. № 9. С. 28–36.
5. Швецов А.Н. Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания? / А.Н. Швецов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 3–7.

Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровня. Часть 1

Пузанов Александр Сергеевич, генеральный директор Фонда «Институт экономики города», профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
[aruzanov@urbanecomomics.ru]

Попов Роман Аркадиевич, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города», доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
[popov@urbanecomomics.ru]

В статье анализируются документы субъектов РФ и межмуниципальные соглашения на предмет отражения в них вопросов управления развитием городских агломераций.

Ключевые слова: городские агломерации, межмуниципальное взаимодействие, стратегическое планирование.

Reflection of City Agglomeration Development Issues in Strategic Planning Documents and Regional and Inter-Municipal Program Documents. Part 1

Puzanov Aleksandr S., General Director of the Institute for Urban Economics Foundation, Professor of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

Popov Roman A., Deputy Director of the Department of Municipal Economic Development of the Institute for Urban Economics Foundation, Associate Professor of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

The article analyzes documents of constituent entities of the Russian Federation and inter-municipal agreements as to reflection of city urban development issues.

Keywords: urban agglomerations, inter-municipal cooperation, strategic planning.

Введение

В сфере управления развитием городских агломераций (далее также — агломерации) в России к настоящему времени сложилась противоречивая ситуация.

С одной стороны, на федеральном уровне государственная политика по отношению к агломерациям все еще не сформирована. Хотя агломерации фигурируют в федеральных документах планирования начиная с Концепции-2020, а например, в рамках приоритетного проекта Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» разрабатываются программы, непосредственно ориентированные на агломерации, в федеральном законодательстве понятие «агломерация» до сих пор не определено.

С другой стороны, многие субъекты РФ активно ведут собственную агломерационную политику и в осмыслении феномена агломераций и формировании механизмов управления их развитием продвинулись дальше федерального уровня. В ряде субъектов Федерации приняты региональные законы о развитии агломераций, разработаны и утверждены схемы территориального планирования и концепции развития агломераций, заключены межмуниципальные соглашения о взаимодействии в целях развития агломераций.

Таким образом, можно говорить о сложившейся практике выстраивания взаимоотношений регионов с агломерациями и муниципальных образований в рамках агломераций, которая требует анализа и осмысления. Ранее исследователи обращались к отдельным

аспектам этого явления. В первую очередь в этом контексте следует упомянуть ряд публикаций Е.С. Шугриной (в том числе с соавторами), подготовленных в рамках научно-исследовательской работы «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики»¹. Но сегодня существует потребность в проведении системного анализа данной практики, и наиболее доступный для анализа ее аспект — характер **отражения агломерационной тематики в региональных и межмуниципальных документах различных типов**. Выявление особенностей данного отражения и стало целью исследования, основные результаты которого представлены в настоящей статье.

Для проведения анализа были отобраны субъекты РФ, отвечающие следующим условиям:

— на территории субъекта РФ имеется одна или несколько крупных городских агломераций (т.е. городских агломераций с численностью населения свыше 500 тыс. человек), которые в том или ином виде

¹ См., напр.: Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12; Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24; Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

фигурируют в документах стратегического планирования данного субъекта Федерации;

— на уровне субъекта РФ действуют или находятся в процессе разработки один или несколько следующих документов:

- закон субъекта РФ, касающийся управления развитием городских агломераций²;
- межмуниципальное или государственно-муниципальное соглашение о взаимодействии в рамках агломерации;
- государственная программа субъекта РФ, предполагающая разработку организационных документов по развитию городских агломераций;
- отдельный плановый документ развития агломерации (в формате концепции развития агломерации или схемы территориального планирования агломерации);
- положение об органах управления развитием агломерации.

Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области были исключены из анализа ввиду специфики Московской и Санкт-Петербургской агломераций как межрегиональных агломераций, вопросы развития которых не могут решаться в рамках одного субъекта РФ.

В итоге общее число отобранных субъектов РФ составило 20³: Алтайский край; Белгородская область; Иркутская область; Красноярский край; Нижегородская область; Новосибирская область; Пермский край; Приморский край; Республика Башкортостан; Республика Дагестан; Ростовская область; Самарская область; Саратовская область; Свердловская область; Ставропольский край; Томская область; Ульяновская область; Ханты-Мансийский автономный округ — Югра; Челябинская область; Чувашская Республика.

Это больше половины всех субъектов Федерации, на территории которых имеются крупные городские агломерации. Таким образом, можно констатировать, что субъекты Федерации в массе своей не просто осознают факт наличия на их территории агломераций, но и реализуют элементы политики, нацеленной на развитие агломераций в той или иной форме. Сами же эти формы варьируют от определения общих подходов к управлению развитием агломераций до реализации конкретных шагов в этом направлении.

² Отчасти в силу незакрепленности понятия «городская агломерация» в федеральном законодательстве характер обращения субъектов РФ и муниципальных образований (в межмуниципальных соглашениях) к агломерационной тематике весьма разнообразен. При анализе в первую очередь учитывались случаи «прямого обращения», когда понятие «агломерация» в явном виде присутствует в документе. В то же время во внимание принимались также те законы и соглашения, в которых понятие агломерации не фигурирует, но содержащиеся в данных документах положения напрямую влияют на развитие агломераций.

³ На территории некоторых из них наряду с крупными агломерациями расположены агломерации меньшего размера, вопросы развития которых также отражены в региональных документах (Барабинско-Куйбышевская агломерация в Новосибирской области, агломерация «Горный Урал» в Челябинской области). Такие агломерации также были включены в настоящий анализ.

Рассмотрим далее основные особенности этих форм в разрезе видов проанализированных документов, «институционализирующих» управление развитием агломераций.

1. Законы субъектов РФ, касающиеся агломераций

Распространение получили два основных вида законодательного оформления агломерационной тематики на уровне субъекта РФ, отражающие два принципиально различных подхода к управлению развитием агломераций.

Первый вид можно назвать «явным», так как агломерационная тематика в этих случаях выносится в название правового акта: это законы о городских агломерациях соответствующего субъекта РФ. Такие законы, как правило, невелики по объему и носят рамочный, декларативный характер, не столько регулируя управление развитием агломераций, сколько демонстрируя внимание региона к этой проблематике. Некоторые из этих законов наряду с полномочиями органов государственной власти субъекта РФ также конкретизируют сферу деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований в рамках полномочий, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ).

Для большинства таких законов характерно непонимание сути агломераций как естественно возникающих форм расселения: в их текстах, а иногда и в названиях нередко фигурируют некорректные формулировки «создание агломераций» или «формирование агломераций».

Примеры такого подхода — Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» и совпадающий с ним текстуально на 90% проект закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области». В этих законах установлены полномочия органов государственной власти субъекта РФ в отношении агломераций, которые включают в себя создание уполномоченного органа по развитию агломераций, координационных, совещательных органов в сфере развития агломераций, а также разработку и утверждение документов стратегического планирования соответствующих субъектов РФ в сфере развития агломераций. В свою очередь, для органов местного самоуправления определена функция принятия решений о «создании агломерации» «в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами», которая более подробно не раскрывается.

Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» уделяет большее внимание функциям муниципальных образований. Так, указано, что «для координации принятия решений по вопросам функционирования агломерации» муниципальные образования, на территории которых находится агломерация, вправе образовывать ассоциации муниципальных образований, а «для обеспечения функционирования и разви-

тия» агломерации вправе «учреждать хозяйственные общества, образовывать межмуниципальные объединения и другие межмуниципальные организации, а также заключать соответствующие договоры и соглашения». Таким образом, установленные Законом № 131-ФЗ формы участия муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве привязаны к задачам развития агломераций.

В проекте закона «О развитии агломераций в Ростовской области» прямо указано, что решение о создании агломерации принимается органами местного самоуправления муниципальных образований путем заключения ими договоров (соглашений) в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества в соответствии с Законом № 131-ФЗ. Направления деятельности органов государственной власти Ростовской области по отношению к развитию агломераций сформулированы в законе весьма осторожно, в логике не прямого управления, а «оказания поддержки агломерациям, направленной на содействие развитию». При этом сам по себе перечень направлений оказания поддержки агломерациям открыт и довольно широк.

В таблице 1 приведены основные направления деятельности органов государственной власти по оказанию содействия развитию агломераций, указанные в

упомянутых региональных законах. Как видим, их набор в высокой степени пересекается, прежде всего, в части направлений, связанных с развитием коммуникаций, освоения территории (в том числе путем строительства жилья), формирования городской среды.

Второй вид региональных законов — «неявный», так как из их названия не следует напрямую их связь с развитием агломераций. Однако влияние таких законов на развитие агломераций несопоставимо сильнее, чем у законов первого вида. Это региональные законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Отдельными статьями таких законов в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ в пользу субъекта Федерации перераспределяются полномочия муниципальных образований, входящих в границы агломераций на территории данного субъекта Федерации. В результате фактически учреждается государственный (региональный) уровень управления агломерациями.

Из рассматриваемых субъектов РФ законы второго вида приняты в Нижегородской и Новосибирской областях и Приморском крае. Набор передаваемых полномочий во всех трех субъектах Федерации затрагивает полномочия в сфере градорегулирования,

Таблица 1

Направления деятельности органов государственной власти по оказанию содействия развитию агломераций, указанные в региональных законах

Направление	Белгородская область	Ростовская область	Челябинская/Томская области
Комплексное освоение территорий агломераций	+	+	+
Развитие конкурентных преимуществ территорий агломераций	+	+	+
Формирование благоприятной среды для развития предпринимательства в агломерациях	+	+	+
Решение вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования на территориях агломераций	+	+	+
Развитие объектов инженерной, энергетической и иных инфраструктур	+	+	+
Оптимизация транспортного сообщения в границах агломераций	+	+	+
Развитие жилищного строительства	+	+	+
Формирование единого культурного пространства		+	
Развитие туризма	+		+
Развитие системы научных исследований и экспериментальных разработок в области агломерационных процессов	+	+	
Развитие межмуниципального сотрудничества		+	
Решение иных вопросов развития агломераций	+	+	+

Полномочия муниципальных образований агломераций, передаваемые органам государственной власти субъектов РФ, согласно законам субъектов РФ

Полномочие	Нижегородская область	Приморский край	Новосибирская область
Подготовка и утверждение документов территориального планирования, в том числе внесение в них изменений	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям	Только для поселений
Подготовка ПЗЗ и внесение изменений в ПЗЗ	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям	
Утверждение ПЗЗ	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям	Только для поселений
Подготовка документации по планировке территории	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям		
Утверждение документации по планировке территории	Для всех МО, кроме полномочий по публичным слушаниям		Только для поселений
Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования		Для всех МО	
Распоряжение земельными участками (за исключением ряда оговоренных полномочий)	Для всех МО	Для всех МО	Только для поселений
Принятие решений о комплексном развитии территорий	Для всех МО	Для всех МО	
Утверждение схем водоснабжения и водоотведения		Для всех МО	
Утверждение схем теплоснабжения		Для всех МО	
Установление порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний		Для всех МО	
Утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача и аннулирование разрешений на размещение рекламных конструкций		Для всех МО	
Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности		Для всех МО	
Перевод земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую		Для всех МО	

территориального планирования и землепользования, но различается как в конкретных полномочиях, так и в типах муниципальных образований, у которых эти полномочия изымаются. В частности, в Нижегородской областях и Приморском крае изымают-

ся полномочия у муниципальных образований всех типов, а в Новосибирской области — только у городских и сельских поселений.

В обобщенном виде полномочия, передаваемые данными законами, приведены в таблице 2.

2. Документы стратегического планирования субъектов РФ, касающиеся агломераций

В ряде регионов вопросы развития агломераций акцентируются в документах стратегического планирования субъекта РФ: стратегиях социально-экономического развития, схемах территориального планирования и/или государственных программах субъекта РФ. Глубина проработки агломерационных вопросов в этих документах варьирует.

Так, в «Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года»⁴ и «Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года»⁵ территории агломераций позиционируются как «точки роста» или «зоны опережающего экономического развития» области, для которых определяются отрасли специализации. При этом конкретные задачи или проекты, направленные на агломерационную интеграцию, в этих стратегиях не представлены, агломерации мало отличаются от прочих региональных точек роста со своей специализацией.

В некоторых стратегиях сделаны попытки выйти за рамки сугубо «постановочного» освещения задач развития агломераций путем интеграции в систему целевых приоритетов проектов, нацеленных на интенсификацию потенциала агломерационного развития.

В частности, в «Стратегии социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года»⁶ обозначен стратегический приоритет «Сбалансированное пространственное развитие Ульяновской области», в рамках которого важное место занимает задача формирования двухъядерной агломерации «Ульяновск — Димитровград». Предусматривается создание пространственно-непрерывных инфраструктурных систем жизнеобеспечения, развитие экстритерриториальных социальных инфраструктур, поддержание пространственно непрерывных экологических сетей и пр.

В схожей логике задачи агломерационного развития отражены в «Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2025 года»⁷. Документом предусматривается наращивание управленческих и других функций по отношению к экономическим кластерам Дальнего Востока и Забайкалья, синхронизация развития Владивостокского транспортного узла и г. Владивостока, реализация крупных образовательных проектов и проектов инфраструктурного развития и др.

⁴ Стратегия развития Нижегородской области до 2020 года (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 06.10.2016 № 681) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года (утв. Постановлением Правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/428596289>

⁶ Стратегия социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Ульяновской области от 13.07.2015 № 16/319-П) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/463710828>

⁷ Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2025 года (утв. Законом Приморского края от 02.10.2008 № 324-К3) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/494219477>

В «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы»⁸ поставлены конкретные задачи «содействия формированию эффективного взаимодействия между центрами формирующихся агломераций... и прилегающими к ним муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области; повышения в рамках агломераций транспортной связности, формирования единой полицентрической планировочной и социально-экономической системы». Указано, что эта и ряд других задач будут решаться в рамках стратегического проекта Свердловской области «Управление агломерационными процессами», который будет реализован «в рамках государственных программ Свердловской области».

Специфический случай представляет «Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года»⁹. Это пример стратегии не субъекта РФ, а части субъекта РФ, разработанной в соответствии с ч. 9 ст. 32 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ).

Указанная стратегия включает в себя направление «Формирование Барнаульской агломерации как устойчивой точки роста и как механизма снятия ограничений развития краевого центра». В рамках этого направления выделены следующие задачи:

— развитие связывающей транспортной инфраструктуры;

— совместная координация развития жилищной застройки и инженерных коммуникаций (включая создание единой геоинформационной системы агломерации и единой нормативно-правовой базы регулирования строительства);

— развитие городской среды, в том числе развитие рекреационных территорий (включая строительство межмуниципального мусороперерабатывающего завода);

— координация программ социального развития.

Варьирует отражение агломерационной тематики и в *схемах территориального планирования* (далее также — СТП) субъектов РФ. В большинстве СТП территории агломераций выделяются в отдельные планировочные зоны (районы), для которых, наряду с другими планировочными зонами (районами), устанавливаются свои приоритеты территориального развития и формируются карты планируемого размещения объектов регионального значения — и не более того. Такая практика, в частности, наблюдается в Нижегородской, Саратовской областях, Пермском крае.

Лишь немногие СТП идут чуть дальше этого формата. Так, в Схеме территориального планирования Томской области¹⁰ одним из направлений «градо-

⁸ Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы (утв. Законом Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/429024960>

⁹ Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года (утв. Постановлением Администрации Алтайского края от 19.01.2016 № 12) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/432844288>

¹⁰ Схема территориального планирования Томской области (утв. Постановлением Администрации Томской области от 08.07.2011 № 204а) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/951844111>

строительных предложений и решений» названо «выделение территории Томской агломерации, как имеющей особую значимость в градостроительных процессах, придание ей особого статуса, установление в законодательном порядке режима особого регулирования инвестиционными процессами на этой территории». Однако приведенное направление не раскрыто, механизмы выполнения этих решений не указаны.

Формально наиболее «продвинутый» подход — разработка отдельных схем территориального планирования агломераций как частей территории субъекта РФ (в соответствии с ч. 2 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ). Такие документы на данный момент разработаны в шести регионах, заказчиком везде выступил субъект РФ.

Но, несмотря на статус отдельного документа, существующие СТП агломераций мало отличаются от соответствующих разделов СТП субъекта Федерации. В них отсутствуют какие-либо механизмы обеспечения взаимоувязанного развития муниципальных образований агломерации, даже если такая цель декларируется. Более того, большинство из них (исключение — СТП Челябинской агломерации) даже не ссылаются на документы территориального планирования муниципальных образований, входящих в агломерацию. В целом необходимость разработки отдельной схемы территориального планирования для агломерации при наличии СТП субъекта Федерации и СТП и генпланов муниципальных образований, входящих в агломерацию, представляется неочевидной.

В **государственные программы** субъектов РФ задачи агломерационного развития в чистом виде включаются редко. Пример — принятая в 2014 г. государственная программа Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года»¹¹, включающая подпрограмму «Развитие

системы стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Свердловской области». В 2018 г. данная подпрограмма во исполнение вышеупомянутой «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы» была дополнена задачами разработки нормативной базы и стратегии социально-экономического развития Екатеринбургской агломерации (на первом этапе) и Горнозаводской и Северной агломераций (на втором этапе).

Особый случай — формат программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломерации. Такие программы с 2017 г. централизованно разрабатываются в рамках федерального приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» (курируют проект Минтранс России и Росавтодор) для более чем 30 агломераций страны, в том числе для большинства агломераций, включенных в рассматриваемую выборку.

Эти программы содержат многие признаки (элементы) государственных программ субъектов РФ, но, строго говоря, таковыми не являются: это скорее инструмент федеральной региональной политики. Они утверждаются руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и разрабатываются автономно от проводимой на региональном уровне деятельности по развитию агломераций (если таковая вообще имеет место). Как следствие, даже границы агломераций, определенные в целях реализации данного федерального проекта, не всегда совпадают с границами тех же агломераций, определенными на уровне субъектов РФ и фигурирующими в программных документах субъектов РФ.

Окончание — в следующем номере.

¹¹ Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года (утв.

Постановлением Правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/429009083>

Литература

1. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.
2. Шугрина Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
3. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.

Актуальное правовое регулирование организации стратегического планирования на муниципальном уровне

Исупова Светлана Семеновна, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного управления и права Московского областного филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), генеральный директор ООО «Евразийская Консультационная Компания», кандидат юридических наук [issupova@evracons.com]

В статье описано актуальное правовое регулирование разработки муниципальных стратегических планов (стратегий развития) и даны краткие рекомендации по реализации на муниципальном уровне принципа социального партнерства, предполагающего институционализированное сотрудничество представителей местной власти, деловых кругов и сообщества с целью повышения уровня и качества жизни на данной территории.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальная стратегия развития, стратегический план, процесс стратегического планирования, принцип социального партнерства, главная стратегическая цель.

Relevant Legal Regulation of Arrangement of Strategic Planning on the Municipal Level

Isupova Svetlana S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Faculty of Public Administration and Law of the Moscow Regional Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), CEO of Eurasian Consulting Company, LLC

The article describes relevant legal regulation of development of municipal strategic plans (development strategies) and gives brief recommendations for implementation of the social partnership principle on the municipal level, which stipulates institutionalized cooperation between local government representatives, business circles and the community in order to increase the level and quality of life in the corresponding territory.

Keywords: strategic planning, municipal development strategy, strategic plan, strategic planning process, social partnership principle, key strategic goal.

В течение довольно длительного периода времени законодательство РФ в сфере территориального и стратегического планирования ограничивалось регулированием соответствующих процессов лишь применительно к государственному управлению. На федеральном уровне закреплялась необходимость организации процесса планирования территориального развития только страны в целом, а также ее субъектов, т.е. регионов. Уровень местного самоуправления соответствующими законодательными актами совершенно не затрагивался.

Так, 20 июля 1995 г. был принят Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 115-ФЗ). Данный закон в основном закреплял вопросы, связанные с разработкой прогнозов и концепций развития страны и субъектов РФ, при этом он не регламентировал деятельность муниципальных образований по территориальному и стратегическому планированию. Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ Закон № 115-ФЗ был признан утратившим силу.

В то же время во многих муниципальных образованиях уже давно в той или иной степени успешно разрабатываются и реализуются собственные стратегии развития, или стратегические планы. Целый ряд муниципалитетов приступил к такой работе еще в конце 1990-х — начале 2000-х гг. Поэтому

некоторые субъекты РФ в условиях длительного отсутствия федерального законодательства, регламентирующего вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне, разработали собственные региональные законы по данному вопросу, с тем чтобы оказать своим муниципалитетам хотя бы некоторую методологическую помощь. В качестве примеров можно назвать следующие законодательные акты:

- Закон Амурской области от 6 сентября 2010 г. № 378-ОЗ «О стратегическом планировании в Амурской области»;
- Закон Астраханской области от 3 июля 2009 г. № 53/2009-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Астраханской области»;
- Закон Вологодской области от 30 сентября 2010 г. № 2369-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Вологодской области»;
- Закон Курганской области от 4 декабря 2003 г. № 356 «О прогнозах, концепциях, программах социально-экономического развития, государственных программах и ведомственных целевых программах Курганской области» и др.

В указанных законах субъектов РФ закреплялся определенный понятийный аппарат, были предусмотрены конкретные сроки разработки и реализации тех или иных документов стратегического планирования. Однако никакого единообразия по стране в регулировании наиболее важных вопросов организации процесса стратегического планирования на муниципальном уровне не было. Поэтому многие муниципальные образования очень ждали принятия

¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/

на федеральном уровне специального закона о стратегическом планировании, который бы затрагивал не только уровни государственного управления, но и местного самоуправления (МСУ).

Такой документ был принят на федеральном уровне только в 2014 г. При этом следует отметить, что проект Федерального закона о стратегическом планировании в своей первоначальной редакции также затрагивал лишь уровни РФ и регионов, однако при подготовке к последующим чтениям действие закона было распространено и на муниципальные образования.

В ст. 1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017)² (далее — Закон № 172-ФЗ) указано, что этот закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в РФ, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. В ч. 2 той же статьи содержится норма о том, что стратегическое планирование в РФ осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне муниципальных образований. Таким образом, с момента принятия Закона № 172-ФЗ можно говорить о том, что теперь деятельность по стратегическому планированию на муниципальном уровне уже не рассматривается в качестве некой факультативной работы, а является по своей сути обязательной для всех муниципальных образований РФ.

Закон № 172-ФЗ закрепил важнейшие понятия, необходимые для проведения работы по стратегическому планированию на различных территориях (в регионах и муниципальных образованиях). При этом, однако, в документе отсутствует закрепление методологии организации процесса стратегического планирования: нигде не указано, какие органы и в каком составе должны быть сформированы, как следует распределить полномочия и ответственность между этими органами и должностными лицами, каковы должны быть этапы разработки, согласования, принятия (утверждения) и реализации разработанных муниципальных стратегических планов.

Здесь следует отметить, что, как показывает практика, без правильной организации процесса разработки стратегии ее реализация весьма затруднительна. Есть много примеров того, как разработанные без участия представителей деловых кругов и всего сообщества муниципальные стратегические планы были просто «положены в дальний ящик» и не реализованы. Тем сложнее выглядит ситуация в тех муниципалитетах, как правило, крупных городах, где разработка стратегических планов была заказана сторонней организа-

ции и обошлась муниципальному бюджету в довольно солидную сумму. Зачастую общественность интересуется, и небезосновательно, судьбой таких документов, на которые были потрачены значительные суммы из местной казны, однако эти документы никак не повлияли на улучшение социально-экономической ситуации в соответствующем муниципальном образовании.

Следует назвать еще один важный нормативный акт, принятый на федеральном уровне в течение последнего времени, речь идет об Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года». Что касается Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года (далее — Основы), то этот документ применительно к обсуждаемой тематике важен тем, что закрепляет нормы о необходимости разработки муниципальных стратегий, а также рассматривает вопросы территориального пространственного и стратегического развития регионов РФ в обязательной увязке с муниципальным развитием. Так, в разделе III п. 7 Основ речь идет:

- о разработке взаимосвязанных стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований;

- обеспечении взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования на региональном и местном уровне;

- совершенствовании механизмов стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала посредством предоставления грантов из федерального и региональных бюджетов соответственно субъектам РФ и муниципальным образованиям, достигающим наиболее высоких темпов наращивания собственного экономического потенциала и снижения уровня дотационности территорий;

- уточнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ, совершенствовании их финансового обеспечения и организации эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении) посредством введения дополнительных механизмов привлечения граждан РФ к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов.

Далее, в разделе IV Основ, в п. 8, перечислены результаты реализации государственной политики регионального развития, в том числе названы следующие:

- сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан РФ, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности;

- достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий РФ;

- повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

А ведь главная стратегическая цель развития любого муниципального образования как раз и заключается в повышении уровня благосостояния населения, качества жизни на конкретной территории. В качестве примеров можно привести формулировки главной стратегической цели, закрепленные в концепциях стратегического развития муниципальных образований Ленинградской области, разработанных еще в 2001 г. в рамках проекта «Стратегическое планирование в муниципалитетах Ленинградской области»³:

- Волховский район: «Повышение уровня жизни населения муниципального образования путем обеспечения и усиления социальных гарантий для тех, кто не имеет возможности работать, а также создание, сохранение и улучшение условий для тех, кто трудится»;

- Всеволожский район: «Реализация принципа «Всеволожский район — территория, благоприятная для жизни и бизнеса».

- город Гатчина: «Обеспечение устойчивого экономического роста и повышение на его основе привлекательности и комфортности города для населения и инвесторов»;

- город Ивангород: «Развитие Ивангорода как приграничного, экономически сильного города, способствующего стабильному улучшению качества жизни всех слоев населения»;

- Лодейнопольский район: «Улучшение качества жизни населения»;

- город Новая Ладога: «Улучшение качества жизни населения города, обеспечение конституционных гарантий и создание благоприятных условий жизнедеятельности граждан»;

- город Светогорск: «Обеспечение стабильного роста социально-экономического уровня жизни жителей МО „Город Светогорск“».

При этом следует отметить, что в отдельных вышеприведенных формулировках содержится одновременно и основная цель развития как внутренний ориентир, и так называемая миссия муниципального образования, адресованная внешней среде (в первую очередь инвесторам).

Практически в тот же период времени были разработаны стратегические планы и муниципальными образованиями Тверской области — конкурс на лучшую муниципальную стратегию состоялся в 2002 г. Победителем стал город Тверь. Главная стратегическая цель развития города до 2010 г. была сформулирована следующим образом: «Развитие Твери как многопрофильного города с высоким качеством жизни населения»⁴.

Главная стратегическая цель развития Октябрьского района Ростовской области, закрепленная в стратегии развития на период до 2020 г. и скорректированная с учетом итогов за 2008–2010 гг., звучит так: «Повышение уровня и улучшение качества

жизни каждого жителя Октябрьского района на основе устойчивого социально-экономического развития»⁵.

Если ознакомиться с формулировками главной стратегической цели (целей) развития в современных, недавно принятых (скорректированных) муниципальных стратегиях, изложенные выше основные подходы также сохраняются. Например, как закреплено в стратегии Солецкого района Новгородской области до 2030 г., основная цель разработки и реализации стратегии — повышение уровня и качества жизни населения района. В результате реализации стратегии планируется:

- обеспечить условия для реализации профессиональных знаний и интересов граждан;

- создать среду для культурного развития и полноценного отдыха жителей;

- повысить качество предоставляемых населению коммунальных и социальных услуг;

- создать условия для неухудшения экологической ситуации;

- создать условия для стабильного развития экономики в интересах местного сообщества⁶.

Эта стратегия, утвержденная Решением Думы Солецкого муниципального района от 20 декабря 2012 г. № 218 «О принятии стратегии социально-экономического развития Солецкого муниципального района до 2030 года», позднее была скорректирована.

Главная стратегическая цель развития Парфинского района Новгородской области до 2030 г.⁷ заключается в обеспечении стабильно повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений его жителей.

Как закреплено в стратегии развития города Обнинска Калужской области, его стратегической целью является развитие Обнинска как ведущего мирового научного центра, создание условий для формирования эффективной экономики муниципального образования инновационного типа, обладающей долгосрочным стабильным потенциалом динамичного роста города, в котором его жителям будет комфортно и работать, и жить⁸.

К сказанному выше необходимо добавить, что есть еще один документ, значение которого для совершенствования деятельности по стратегическому планированию на муниципальном уровне трудно переоценить. Речь идет о Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации РФ на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне как механизм долгосрочного развития территорий» от 2 февраля 2017 г. № 3.2-14/1 (далее — Решение)⁹. Это Решение было принято по результатам заседания на обозначенную тему, состоявшегося 17 ноября 2016 г.

⁵ URL: <http://www.octobdonland.ru/region/strategy/>

⁶ URL: <https://ipravo.info/novgorod1/act54/666.htm>

⁷ URL: <https://yandex.ru/search/?text=strategiya-soc...razvitiy-rayona.doc>

⁸ URL: <http://www.admobninsk.ru/obninsk/economic-development/strategia-plan/strategy2025/>

⁹ URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/xBwNDnhA9NiZio440INm9M7YQZL2FvhA.pdf>

³ Разработка концепции стратегического развития муниципального образования. Материалы проекта Tacis Bistro Стратегическое планирование в муниципалитетах Ленинградской области. СПб. : KN, 2001. С. 34–41.

⁴ Стратегическое планирование муниципальных образований Тверской области : сб. мат.-лов. М. ; Тверь, 2002. С. 17.

Как указано в Решении, «на сегодняшний день эффективное функционирование системы стратегического планирования имеет ключевое значение в развитии государства, поскольку позволяет решать задачи повышения качества жизни населения, роста экономики и обеспечения безопасности страны». С точки зрения членов Совета, Закон № 172-ФЗ, закрепляя полномочия органов МСУ в сфере стратегического планирования, «не установил обязательного требования по принятию документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования». Вместе с тем, как подчеркивается в Решении, во многих муниципалитетах сегодня уже разработаны те или иные документы стратегического планирования: стратегии и прогнозы социально-экономического развития муниципального образования, муниципальные программы. И, что особенно важно, те «муниципальные образования, в которых качественно поставлена работа по стратегическому планированию, добиваются высоких показателей уровня социально-экономического развития и обладают большей инвестиционной привлекательностью».

Кроме того, члены Совета убеждены в том, что сегодняшняя «система стратегического планирования как в целом, так и применительно к муниципальному уровню стратегического планирования является неоднородной. Одной из основных причин такой неоднородности является отсутствие ряда документов стратегического планирования вышестоящего уровня, прежде всего, документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне. Органы местного самоуправления не имеют четких целевых и методических ориентиров для разработки собственных актов... Важнейшим вопросом сегодня является организация методического обеспечения процесса стратегического планирования на местном уровне».

В Решении подчеркивается, что «совершенствованию стратегического планирования может способствовать инициатива населения муниципального образования по определению главных стратегических ориентиров развития. Это повышает легитимность процесса стратегического планирования на местах, поскольку дает возможность местному населению непосредственно участвовать в выражении своих долгосрочных интересов». Кроме того, в Решении содержится очень важная рекомендация при разработке собственных муниципальных стратегий учитывать аналогичный положительный опыт, в том числе зарубежный, например Республики Беларусь.

Перечень актуальных нормативно-правовых документов, регулирующих в той или иной степени вопросы организации стратегического планирования на муниципальном уровне, следует дополнить Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации»¹⁰ (ред. от

16.06.2018). В разделе II п. 1.3 Целевых моделей... речь идет об обеспечении сбалансированного, перспективного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры местного значения для поселений и городских кругов. Такое развитие, с нашей точки зрения, невозможно вне правильно организованной работы по стратегическому планированию на муниципальном уровне. Соответствующие программы должны явиться результатом работы специально созданных в муниципальных образованиях рабочих групп (тематических комиссий), которые на основе анализа соответствующего приоритетного направления (экономика, социальная сфера, коммунальное хозяйство и проч.) предлагают конкретные направления развития в рамках муниципальных программ и конкретных проектов и мероприятий.

С учетом сказанного считаем, что сегодня работа по стратегическому планированию на муниципальном уровне является обязательной на всей территории РФ. Но важно подчеркнуть еще раз, что муниципальная стратегия может быть эффективно реализована только в том случае, если уже на начальном этапе ее разработки к процессу планирования будут привлечены представители всех трех важнейших групп — местной власти (и исполнительной, и представительной), деловых кругов и населения.

Здесь речь идет о реализации принципа социального партнерства, предполагающего достижение консенсуса между тремя названными основными группами, вынужденными активно взаимодействовать на территории любого муниципального образования, хотя изначально они являются друг для друга практически антагонистами. Ведь именно стремление добиться главной стратегической цели — роста уровня и качества жизни на данной территории — объединяет все три важнейшие группы и является стимулом к сотрудничеству в процессе стратегического планирования. Не следует забывать, что основная цель деятельности местной власти заключается именно в улучшении условий жизни в данном муниципальном образовании. Бизнес тоже чрезвычайно заинтересован в росте качества жизни, поскольку это означает и повышение покупательной способности, и улучшение качества (образовательного уровня) рабочей силы. А представители сообщества, конечно, заинтересованы в повышении своего уровня жизни тем более. Так что основой принципа социального партнерства, объединяющей власть, бизнес и сообщество, является главная стратегическая цель развития муниципалитета. И именно поэтому представители всех трех групп должны быть заинтересованы участвовать в процессе разработки и реализации муниципальной стратегии развития.

При этом следует отметить, что, к сожалению, в принятых на федеральном уровне и описанных нами документах отсутствует подробная регламентация самого процесса разработки и реализации муниципальных стратегических планов, что подчеркивалось в том числе и в Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации РФ, о котором мы

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов

Российской Федерации» // URL: <http://rulings.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-31.01.2017-N-147-r/>

писали выше. В этой связи считаем очень важным разработку и утверждение на федеральном уровне нормативного документа, в котором бы закрепились методика, позволяющая правильно организовать работу по стратегическому планированию на муниципальном уровне.

С нашей точки зрения, процесс разработки муниципальной стратегии чрезвычайно важен и должен включать несколько этапов:

1. Подготовительный (организационный) этап;
2. Аналитический этап;
3. Этап целеполагания;
4. Этап программирования;
5. Этап всенародного обсуждения проекта стратегии;
6. Этап утверждения доработанного стратегического плана;
7. Этап подготовки к реализации.

Для разработки муниципальной стратегии должны быть созданы специальные органы, в том числе:

Координационный совет — формируется из самых известных и уважаемых лиц, проживающих в муниципальном образовании, руководителей различных предприятий и организаций, политических партий и проч.; в идеальном варианте состоит по 1/3 из представителей местной власти, бизнеса и населения (хотя на практике чаще это соотношение выглядит так: половина представителей от органов МСУ, а другая половина — от предпринимателей и жителей); это важнейший «политический» орган, который принимает самые значимые решения в рамках стратегического планирования: утверждает формулировки главной стратегической цели и миссии муниципального образования; выбирает пять приоритетных направлений развития, под которые будут формироваться рабочие группы (тематические комиссии); утверждает окончательную редакцию стратегического плана; с учетом особой важности этого органа мы не рекомендуем его распускать после того, как стратегия будет утверждена и начнет реализовываться;

группа стратегического планирования — основной «рабочий» орган для поэтапной подготовки тех решений, которые будут утверждаться Координационным советом; обычно его членами являются только сотрудники муниципальной администрации — руководители подразделений по экономике, финансам, ЖКХ, социальному блоку и проч.; проводит первичный анализ ситуации в муниципальном образовании, организует анкетирование, сочинения школьников на тему «Каким я хочу видеть свой город (поселок) через 10–15 лет»; на основе полученных данных готовит проекты формулировок главной стратегической цели и миссии муниципального образования, предлагает пять приоритетных направлений развития, готовит предложения по составу рабочих групп (тематических комиссий); передает рабочим группам всю информацию по соответствующим отраслевым направлениям; собирает от рабочих групп всю готовую информацию по проведенному группам анализу, включая разработанные муниципальные программы и ключевые проекты; составляет проект стратегического плана и готовит его к размещению

для всенародного обсуждения; собирает, сортирует и передает рабочим группам поступившие предложения по доработке стратегического плана; с учетом доработанной информации рабочих групп готовит для утверждения проект окончательной версии стратегии; обычно играет большую роль и на стадии реализации стратегического плана, особенно в том случае, если для реализации стратегии не создается специальный орган вне муниципальной администрации (например, Агентство городского развития);

рабочие группы (тематические комиссии) — создаются под каждый из пяти приоритетных направлений развития из представителей местной власти, предпринимателей и сообщества в том же пропорциональном составе, как и Координационный совет; проводят подробный анализ своего тематического (отраслевого) направления, и на основе такого анализа разрабатывают муниципальные программы (обычно от 1 до 3 по каждому направлению), необходимые мероприятия и перечень ключевых проектов.

Представленная методика уже давно весьма положительно себя зарекомендовала при разработке стратегических планов российскими муниципальными образованиями в различных субъектах РФ¹¹. Автор неоднократно принимал участие в такой работе в качестве эксперта.

Выше мы уже говорили о том, что значительное число российских муниципалитетов уже давно приступили к разработке, а многие и к реализации собственных стратегий. Те муниципальные образования, которые занимаются стратегическим планированием уже многие годы (десять, 15 и даже 20 лет), в настоящий момент подводят итоги реализации своих стратегических планов. Отдельные стратегии подвергаются корректировке, а иные признаются полностью реализованными, в этом случае на повестку дня выходит разработка новой стратегии развития на очередной период. Опыт таких муниципалитетов представляется чрезвычайно полезным для тех муниципальных образований, которые только сейчас начинают соответствующую работу. В качестве примера можно привести уже упоминавшийся Октябрьский район Ростовской области, где в настоящее время подводятся итоги реализации первой стратегии¹².

Подводя итог сказанному, хочется добавить, что автор убежден в безусловной необходимости разработки стратегических планов всеми российскими муниципальными образованиями без исключения. Это касается как крупных городов, муниципальных районов, так и небольших поселений. Сопровождение процесса разработки муниципальных стратегий в рамках областного конкурса по стратегическому

¹¹ См. подр.: Организация процесса стратегического планирования на муниципальном уровне : учеб. пособие. Красногорск, 2018. 164 с. ; Привлеките молодежь к стратегическому планированию // Практика муниципального управления. 2017. № 12. С. 38–43 ; Стратегическое планирование устойчивого развития на муниципальном уровне в свете актуального законодательства РФ // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. Управление социо-эколого-экономическим развитием регионов России. 2017. № 1. С. 80–86.

¹² URL: <http://www.octobdonland.ru/region/strategy/>

планированию в Псковской области еще в 2000 г. показало, что предлагаемая нами методика одинаково подходит как для крупных муниципалитетов, так и для маленьких поселений (волостей) с количеством населения не более 1000 человек. Главное, чтобы в процессе были задействованы представители всех

трех важнейших групп — власти, деловых кругов и населения. И от реализации таких стратегий можно действительно ожидать улучшения социально-экономической ситуации в каждом муниципальном образовании, а как следствие — роста уровня и качества жизни на территории всей нашей страны.

Литература

1. Виханский О.С. Стратегическое планирование : учебник / О.С. Виханский. М. : Гардарики, 2017. 526 с.
2. Жихаревич Б.С. Заявленные и реальные приоритеты региональных и местных властей: подход к выявлению и сопоставлению / Б.С. Жихаревич // Регион: экономика и социология. 2013. № 2. С. 108–132.
3. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика / Б.С. Жихаревич // Регион: экономика и социология. 2013. № 3. С. 303–306.
4. Исупова С.С. Организация процесса стратегического планирования на муниципальном уровне : учеб. пособие / С.С. Исупова. Красногорск : Московский областной филиал, 2018. 164 с.
5. Исупова С.С. Привлеките молодежь к стратегическому планированию / С.С. Исупова // Практика муниципального управления. 2017. № 12. С. 38–43.
6. Исупова С.С. Стратегическое планирование на муниципальном уровне / С.С. Исупова // Практика муниципального управления. 2017. № 2. С. 14–23.
7. Исупова С.С. Стратегическое планирование устойчивого развития на муниципальном уровне в свете актуального законодательства РФ / С.С. Исупова // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2017. № 1. С. 80–86.

ОБЩИЕ ПРАВИЛА оформления статей и иных материалов, направляемых для опубликования в журналах Издательской группы «ЮРИСТ»

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, в конце каждой страницы, обозначения арабскими цифрами). Объем материала не должен превышать 10 страниц, что соответствует 20 000 знаков (с учетом сносок и пробелов) (далее — Статья). К рассмотрению не принимаются Статьи, направленные в несколько изданий, при выявлении данного факта редакция прекращает сотрудничество с автором в дальнейшем.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ «Юрист» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ «Юрист». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

Автор несет личную ответственность за оригинальность текста, а также за достоверность приведенных данных и точность цитируемых текстов.

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов, можно обращаться в редакцию по телефону (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Реформирование правового статуса городских округов: практика реализации

Кустов Сергей Сергеевич, старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления (НИНХ)
[sergio2412@yandex.ru]

В статье рассматриваются особенности организации и осуществления местного самоуправления в крупных городах. Учитывая особую роль крупных городов в пространственном развитии экономики субъектов РФ, отмечается, что в действующем законодательстве не закреплена их специальный правовой статус. Большая часть крупных городов в России наделена статусом городского округа. Одной из особенностей осуществления местного самоуправления, предусмотренной в действующем законодательстве для крупных городов, наделенных статусом городского округа, является возможность введения двухуровневой модели организации местного самоуправления. Автором формулируется предложение о необходимости закрепления в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» различных моделей организации местного самоуправления в крупных городах, которые бы учитывали их роль в развитии экономики субъектов РФ.

Ключевые слова: крупные города, местное самоуправление, городской округ, внутригородской район, пространственное развитие экономики.

Reformation of the Legal Status of Urban Districts: Implementation Practice

Kustov Sergey S., Senior Lecturer of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of the Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM)

This paper presents particular aspects of organization and administration of local self-government in large cities. Considering a particular role of the large cities in spatial development of economy of the subjects of the Russian Federation, it is noted that their special legal status is not secured in the legislation in power. Major part of the large cities in Russia is granted with the status of the urban district. One of the distinctive features of the administration of the local self-government, specified in the legislation in power for the large cities, endowed with the status of the urban district is the possibility of the introduction of two-tier model of organization of the local self-government. The author formulates a proposition about the necessity of securing different models of local self-government in the large cities in the Federal Law, October 6, 2003 No. 131-FZ on the General Organizational Principles of Local Self-Government in the Russian Federation, which will take into account their role in of the subjects of the Russian Federation economic growth.

Keywords: large cities, local self-government, urban district, intraurban district, spatial development of economy.

Крупные города играют важную роль в пространственном развитии экономики субъектов РФ. В концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. крупные города рассматриваются в качестве одной из сформировавшихся зон опережающего экономического роста, на которых основано региональное развитие¹. Президент РФ В.В. Путин в послании к Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. высказал идею о том, что крупные города должны играть важное значение в пространственном развитии России².

В науке муниципального права ведутся дискуссии о необходимости закрепления особенностей организации в крупных городах местного самоуправления и придания им специального правового статуса³. Однако в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 131-ФЗ) не закрепляются особенности построения местного самоуправления в крупных городах, исключение составляют только города федерального значения. По данным Росстата, на 1 января 2017 г. в России насчитывается 15 городов с численностью постоянного населения 1 млн человек и более⁵. В данном списке два города являются городами федерального значения (г. Москва, г. Санкт-Петербург). Остальные 13 городов наделены статусом городского округа (два города из данного перечня наделены статусом городского округа с внутригородским делением). Третьим по численности населения является город Новосибирск.

Одной из особенностей осуществления местного самоуправления, предусмотренной в действующем законодательстве для крупных городов, наделенных статусом городского округа, является возможность введения двухуровневой модели организации мест-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

³ Бабичев И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 23–33.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

⁵ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2017 г. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce (дата обращения: 25.10.2018).

ного самоуправления, закрепленной Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁶ (далее — Закон № 136-ФЗ).

Анализ данных законодательных новаций показывает изменение действующей модели территориальной организации местного самоуправления. С одной стороны, была распространена двухуровневая модель местного самоуправления на городские округа. Кроме того, в территориальной организации местного самоуправления появились элементы вариативности, это проявляется в следующем. Во-первых, создание городских округов с внутригородским делением не является обязательным и реализуется на усмотрение субъектов РФ. Во-вторых, Законом № 136-ФЗ предусмотрен механизм закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа, а также разграничение полномочий между органами местного самоуправления.

Практика образования городских округов с внутригородским делением показывает, что данная модель оказалась во многом не востребованной, всего было создано три таких муниципальных образования (г. Челябинск, г. Махачкала, г. Самара). Введение двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах преследовало цель приближения муниципальной власти к населению в крупных городах. На это обращалось внимание в пояснительной записке к проекту Закона № 136-ФЗ⁷. Однако анализ практики образования городских округов с внутригородским делением и дальнейшего законодательного регулирования позволяет говорить, что заявленная цель реформирования в крупных городах местного самоуправления не была достигнута.

Достижение заявленной цели во многом было обеспечено путем увеличения депутатского корпуса. Анализ последующих изменений, вносимых в Закон № 131-ФЗ, показывает, что последующее правовое регулирование не учитывает ранее поставленную цель. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ⁸ (далее — Закон № 8-ФЗ) расширил перечень способов замещения должности главы муниципального образования, предусмотрел возможность избрания главы муниципального образования представительным ор-

ганом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Принятый Закон № 8-ФЗ снижает степень участия населения в осуществлении местного самоуправления. Использование данного способа замещения должности главы муниципального образования в городских округах и внутригородских районах приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления и не способствует приближению в крупных городах местного самоуправления к населению.

В городе Челябинске главы внутригородских районов и городского округа формируются данным способом⁹. По данным Министерства юстиции РФ, избрание глав внутригородских районов представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, применяется в 10 из 19 образованных внутригородских районах¹⁰.

В ч. 1 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ определяется круг вопросов местного значения внутригородских районов, при этом данные вопросы незначительны, что было отмечено в научной литературе¹¹. За внутригородскими районами закреплено 13 вопросов местного значения. Частью 3 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ устанавливается возможность на основании законов субъектов РФ разграничения полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородских районов.

Например, в Челябинске из 13 вопросов местного значения внутригородских районов разграничение полномочий происходит по 10 вопросам¹². Местные налоги и сборы устанавливаются представительным органом городского округа¹³. Следовательно, за вну-

⁶ Федеральный закон 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“» // Российская газета. 2014. 30 мая.

⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 469827-6 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=469827-6&02> (дата обращения: 22.11.2018).

⁸ Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Российская газета. 2015. 6 февраля.

⁹ Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Южноуральская панорама. 2014. 14 июня.

¹⁰ О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году (предварительные итоги) // Министерство юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/doklad_o_sostoyanii_msu_i_d-sti_minyusta_po_razvitiyu_ego_pravovyh_i_organizacionnyh_osnov_v_2016_g._predvaritelnye_dannye_10.02.17.pdf (дата обращения: 11.12.2017).

¹¹ Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65–68; Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.

¹² Закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г. № 97-ЗО «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Южноуральская панорама. 2014. 27 декабря.

¹³ Закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г. № 72-ЗО «О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов» // Южноуральская панорама. 2014. 23 декабря.

тригородскими районами Челябинска остается только два вопроса местного значения, полномочия по которым не разграничиваются.

Частью 2 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ предусматривается механизм закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа.

В Челябинске за внутригородскими районами было закреплено дополнительно 11 вопросов местного значения городского округа, по решению которых были разграничены полномочия между органами местного самоуправления¹⁴. В городе Самаре за внутригородскими районами дополнительно было закреплено 15 вопросов местного значения городского округа, полномочия по которым разграничиваются, также закреплено четыре вопроса местного значения городского округа, по которым полномочия не разграничиваются¹⁵.

В законах субъектов РФ при определении компетенции органов местного самоуправления внутригородских районов используются формулировки,

имеющие расплывчатый характер. Так, в законе Челябинской области используются следующие формулировки: «создание условий», «содействие», «оказание содействия», «участие» и т.д. В законе Самарской области применяются следующие обороты: «оказание содействия», «принимают участие», «вносят предложения», «подготавливают предложения».

Видится, что механизмы закрепления дополнительных вопросов местного значения и разграничения полномочий на основании законов субъектов РФ не учитывают интересы внутригородских районов и городского округа, ограничивают самостоятельность органов местного самоуправления. Представляется, что разграничение полномочий и определение дополнительных вопросов местного значения могло бы осуществляться на основе заключаемых соглашений между органами местного самоуправления городского округа и внутригородских районов.

Таким образом, введение в крупных городах двухуровневой модели организации местного самоуправления приведет к увеличению управленческого персонала. Анализ регионального законодательства позволяет говорить, что у органов местного самоуправления внутригородских районов даже с учетом механизмов закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения и разграничения полномочий отсутствуют значительные полномочия. Поэтому представляется возможным в Законе № 131-ФЗ предусмотреть для крупных городов различные модели организации местного самоуправления, которые бы учитывали их роль в развитии экономики субъектов РФ.

¹⁴ Закон Челябинской области от 12 марта 2015 г. № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа» // Южноуральская панорама. 2015. 28 марта.

¹⁵ Закон Самарской области от 6 июля 2015 г. № 74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Волжская коммуна. 2015. 7 июля.

Литература

1. Бабичев И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 23–34.
2. Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65–68.
3. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 гг. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

Обзор экспертной дискуссии «Муниципальный контроль как инструмент развития территории»

Иванова Ксения Алексеевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат юридических наук
[k.a.ivanova@utmn.ru]

В статье приведен обзор экспертной дискуссии «Муниципальный контроль как инструмент развития территории», организованной Центром местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте РФ совместно с департаментом контрольно-надзорной и разрешительной деятельности Минэкономразвития России. Автором выделены наиболее существенные проблемы, возникающие при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по муниципальному контролю и поднятые в дискуссии.

Ключевые слова: экспертная дискуссия, муниципальный контроль, органы местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления.

A Review of an Expert Discussion Municipal Control as a Territory Development Instrument

Ivanova Ksenia A., Leading Research Scientist of the Center for Local Self-Government of the Institute of Management and Regional Development of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Legal Sciences

The article provides an overview of the expert discussion “Municipal control as a tool for the development of the territory”, organized by the Center of Local Government of the Institute of Management and Regional Development of the RANEPA under the President of the Russian Federation together with the Department for Control, Supervision and Permitting of the Ministry of Economic Development of Russia. The author also highlighted the most significant problems that arise when local authorities exercise powers of municipal control.

Keywords: expert discussion, municipal control, local governments, competence of local governments.

На сегодняшний день муниципальный контроль является важным и в то же время недостаточно проработанным.

В июле 2011 г. в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее — Закон № 131-ФЗ) была добавлена ст. 17.1, в которой предусматриваются некоторые особенности осуществления органами местного самоуправления муниципального контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а также в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления. Подобное закрепление обязанности органов местного самоуправления осуществлять муниципальный контроль в рамках их компетенции является закономерным. Однако в той же статье предусмотрено, что органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных также и федеральными законами, законами субъектов РФ.

Возникает ситуация, когда отраслевые законы расширяют компетенцию органов местного самоуправления, в том числе в сфере муниципального контроля; однако в Законе № 131-ФЗ не всегда соответствующие вопросы местного значения закреплены. Подобная ситуация влечет за собой размывание понятия «муниципальный контроль», возникают вопросы в его применении на практике.

Более того, до настоящего времени на теоретическом, экспертном уровне не сформирована четкая концепция муниципального контроля. Имеется определенный диссонанс даже на терминологическом уровне. Поэтому такую концепцию необходимо разрабатывать, в том числе с привлечением ведущих специалистов в области контрольно-надзорной деятельности, муниципального права.

Отсутствие серьезных исследований, посвященных только или преимущественно муниципальному контролю, привело, например, к тому, что среди ученых нет единства мнений о том, что такое муниципальный контроль. Поэтому состоявшаяся в рамках Гайдаровского форума 17 января 2019 г. экспертная дискуссия «Муниципальный контроль как инструмент развития территории»¹, организованная Центром местного самоуправления совместно с департаментом контрольно-надзорной и разрешительной деятельности Минэкономразвития России, являлась своевременной и актуальной.

Все эксперты, присутствующие в зале ученые, представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также представители общественности сошлись во мнении, что органам местного самоуправления необходимо осуществлять деятельность по муниципальному контролю, при этом создав эффективную модель его осуществления, учитывающую возможности разных муниципальных образований.

Екатерина Сергеевна Шугрина, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления РАНХиГС, открыла экспертную дискуссию описанием общего состояния муниципального контроля в Российской Федерации. Был презентован «Спецдоклад» о состоянии муниципального контроля в РФ². В докладе раскрываются и обобщаются проблемные точки существующей практики муниципального контроля, выявленные по результатам собственного социологического опроса, ис-

¹ Подробнее с ходом экспертной дискуссии можно ознакомиться на сайте Центра местного самоуправления РАНХиГС: URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1034>

² Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 184 с.

С текстом спецдоклада о состоянии муниципального контроля в РФ можно ознакомиться на сайте Центра местного самоуправления РАНХиГС: URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1028>

следования региональных докладов о состоянии муниципального контроля в регионах и материалов судебной практики.

Подводя итоги проделанной работы, Е.С. Шугрина отметила, что в законодательстве нет четкой концепции муниципального контроля. В одних случаях он рассматривается как вопрос местного значения, в других — как полномочие органов местного самоуправления или более широко как функция управления. Существующие нормативные правовые акты не позволяют четко и однозначно определить пределы муниципального контроля. Также она подчеркнула, что в ряде случаев муниципальный контроль *de facto* трансформируется в контроль собственника за своим имуществом или контроль, осуществляемый в рамках договорных отношений, которые возникают, например, при выполнении муниципального задания.

Обращаясь к словам **Анны Владимировны Мадьяровой**, ведущего советника аппарата комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, можно сделать вывод, что на сегодняшний день нет четкого представления даже о видах государственного контроля, а вопрос эффективного регулирования и реализации муниципального контроля и вовсе стоит достаточно остро.

А.В. Мадьярова упомянула, что концепцию муниципального контроля можно создавать пошагово, прорабатывая каждый отдельный вид контроля. В качестве примера, иллюстрирующей такую деятельность, она привела земельный контроль. Эксперт подчеркнула, что сфера земельного контроля является сейчас одной из развитых сфер муниципального контроля.

Стоит отметить, что при проведении проверок муниципального земельного контроля проверяется целый ряд требований:

- соблюдение требований по использованию земель;
- соблюдение порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов;
- соблюдение порядка переустройства права пользования землей;
- предоставление достоверных сведений о состоянии земель;
- своевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние;
- пригодное для использования по целевому назначению или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, проводимых с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных надобностей;
- использование земельных участков по целевому назначению;
- своевременное и качественное выполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;

- выполнение требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, ядохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- наличие и сохранность межевых знаков;

- выполнение иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

В этом плане интересен опыт Московской области, представленный начальником Управления развития систем контрольно-надзорной деятельности и муниципальной информатизации Министерства государственного управления, информационных технологий и связи Московской области **Евгенией Александровной Кольвагиной**. Результатами оптимизации муниципального земельного контроля в Московской области в 2018 г. стали:

- пространственное риск-ориентированное планирование;
- девять критериев скоринга земельных участков;
- четырнадцать видов электронных проверочных листов в мобильном приложении;
- автоматическое формирование актов рейдовых осмотров.

В целом и А.В. Мадьярова, и Е.А. Кольвагина были солидарны в том, что успех оптимизации муниципального земельного контроля может быть достигнут благодаря качественной организации муниципальных контролеров региональными органами исполнительной власти, занимающимися имущественными отношениями, многие виды деятельности, осуществляемой в рамках муниципального контроля, могут быть автоматизированы (единый проверочный лист, создание мобильного приложения, позволяющего через смартфон или планшет фиксировать правонарушение, устанавливать геолокацию).

Далее, экспертами была выделена такая проблемная сфера, как вопросы контроля за благоустройством, поскольку нарушения в сфере благоустройства очень сложно отделить от смежных нарушений, таких как нарушения норм градостроительного, земельного законодательства, правил дорожного движения, и др. А.В. Мадьярова в своей речи подчеркнула, что необходимо совершенствовать именно практику проведения такого контроля, поскольку законодательное закрепление его в полномочиях органов местного самоуправления не вызывает сомнений.

Андрей Владимирович Подгорбунских, заместитель мэра города Омска, с предложенной проблематикой по контролю в сфере благоустройства не согласился, при этом отметил, что в городе Омске за 2018 г. не было проведено ни одной проверки, связанной с благоустройством, но проводились проверки по смежным видам муниципального контроля. Рассуждая о том, какие виды муниципального контроля необходимы, эксперт подчеркнул, что для реализации контрольных полномочий органам местного самоуправления нужны полномочия по осуществлению именно земельного контроля. Необходимость остальных видов контроля, в том числе контроля в сфере благоустройства, является спорной.

Например, А.В. Подгорбунских поставил перед аудиторией вопрос: зачем организовывать контроль за сохранностью дорог местного значения, если муниципалитет сам их содержит. Также маловероятно, что все виды контроля осуществляются органами местного самоуправления, так как не везде есть, например, лесные насаждения.

Вызывает интерес предложение А.В. Подгорбунских о разделении видов муниципального контроля на обязательные и альтернативные. Кроме того, можно согласиться с тем, что необходимо четко проработать муниципальный контроль в административном законодательстве, закрепив последствия выявления органами местного самоуправления нарушений, поскольку текущие соглашения с правоохранительными органами часто не эффективны.

По мнению же **Теодора Вениаминовича Марютина**, заместителя главы города Ханты-Мансийска, контроль за соблюдением правил благоустройства необходим, так как это первое, на что обращают внимание жители муниципалитета. Например, в Ханты-Мансийске есть случаи, когда власти города инициируют иски в отношении водителей, которые паркуются на газонах, вследствие чего их привлекают к ответственности в гражданском порядке.

Эксперты, участвовавшие в дискуссии, подчеркивали, что муниципальный контроль в Российской Федерации на сегодняшний день существует. Изучив материалы судебной практики, можно отметить, что практически в каждом судебном решении затрагивается целый комплекс вопросов при осуществлении муниципального контроля (полномочия органов местного самоуправления при проведении плановых и внеплановых проверок при осуществлении муниципального контроля, наличие муниципальных правовых актов, регламентирующих процедуру муниципального контроля, и их официальное опубликование, объект проверки и правомерность применения штрафных санкций по результатам проверки). Поэтому для органов местного самоуправления очень важны подобные контрольные полномочия, которые при эффективном их применении приводят к развитию территории.

При этом, по мнению Т.В. Марютина, можно выделить ряд видов контроля, которые значимы для муниципального образования: земельный контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог, лесной контроль, контроль за соблюдением правил благоустройства.

Игорь Николаевич Норенков, министр экономического развития и инвестиций Нижегородской области, добавил, что важным компонентом контроля является контроль использования бюджетных средств и управления муниципальным имуществом, принадлежащим местному сообществу. Поскольку собственных местных ресурсов для осуществления муниципального контроля не всегда достаточно, целесообразно ограничить дея-

тельность по муниципальному контролю городскими округами и муниципальными районами, тем более что поселения часто недостаточно эффективно осуществляют такой контроль.

В ходе дискуссии было отмечено, что существуют виды муниципального контроля, которые не осуществляются. Отличным примером этому служат архивный контроль, контроль за предоставлением обязательного экземпляра. Такие виды контроля обязывают осуществлять, но соответствующие методики на федеральном уровне не разработаны; необходимость в подобных видах муниципального контроля вызывает определенные сомнения.

Также при осуществлении муниципального контроля очень важно взаимодействие между органами местного самоуправления, обществом и предпринимателями. И.Н. Норенков отметил в ходе дискуссии, что при осуществлении муниципального контроля сталкиваются интересы общества и бизнеса, население видит результаты муниципального контроля, а бизнес воспринимает контроль как дополнительную сложность.

При рассмотрении заключительного вопроса востребованности муниципального контроля стоит обратиться к мнению **Олега Александровича Кожевникова**, профессора кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, который считает, что муниципальный контроль можно предусмотреть не как обязанность, а как право муниципалитета, чтобы органы местного самоуправления сами могли определить виды контроля, исходя их специфики территории. Идеальная модель муниципального контроля должна учитывать уровень развития местного самоуправления.

Таким образом, исходя из мнений экспертов, высказанных на состоявшейся экспертной дискуссии, следует отметить, что для эффективной реализации органами местного самоуправления полномочий по муниципальному контролю необходимо упорядочить виды муниципального контроля, устранить противоречия в законодательстве, возможно, предусмотрев осуществление подобного контроля только по вопросам местного значения, а также предусмотреть возможность выбора муниципальным образованием видов муниципального контроля, которые необходимы в пределах конкретной территории.

В свою очередь хотелось бы отметить, что проведенная экспертная дискуссия затронула важные и острые вопросы реализации муниципального контроля. Перед научным сообществом и представителями органов власти и общественности были освещены наиболее проблематичные аспекты реализации муниципального контроля. Поэтому полагаю, что обсуждение проблематики муниципального контроля и его практической реализации будет в дальнейшем продолжено на других подобных дискуссионных площадках.

Литература

1. Ковтун Е.В. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др. М. : Высшая школа экономики, 2012. 164 с.
2. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. М. : Проспект, 2018. 184 с.

Современный вектор развития народовластия в системе местного самоуправления

Колесников Андрей Владимирович, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент [kaviras@yandex.ru]

В статье подводятся итоги государственных реформ на муниципальном уровне. Исследуются некоторые формы муниципального народовластия и делаются выводы о квазидемократичности проводимых изменений в области местного самоуправления. Целью исследования является изучение антидемократических закономерностей в законодательстве о местном самоуправлении и тенденций его развития. Актуальность статьи в том, что выводы, сделанные на основе некоторых форм местного самоуправления, можно интерполировать на всю систему местного самоуправления и экстраполировать на принципы осуществления публичного управления на всех уровнях правового регулирования.

Ключевые слова: местное самоуправление, Конституция РФ, демократия, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, губернатор субъекта РФ, местный референдум, конкурс, отзыв депутата и выборного должностного лица.

The Modern Vector of Development of the Rule of the People in the Local Self-Government System

Kolesnikov Andrey V., Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

The article sums up the results of state reforms at the municipal level. Some forms of municipal democracy are investigated and conclusions are drawn about the quasi-democratic nature of the changes in the field of local self-government. The purpose of the study is to study the antidemocratic regularities in the legislation on local self-government and the trends in its development. The relevance of the article is that the conclusions drawn on the basis of some forms of local self-government can be interpolated to the whole system of local self-government and extrapolated to the principles of implementing public administration at all levels of legal regulation.

Keywords: local government, the Constitution of the Russian Federation, democracy, bodies of local self-government, head of the municipality, Governor of the subject of the Russian Federation, a local referendum, competition, the recall of a deputy and an elected official.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ в нашем государстве началась работа по фундаментальному изменению системы властных отношений. Согласно ее парадигме органы управления всех уровней должны были формироваться уже не на идеологических и партийных основах, а на принципе верховенства Конституции РФ и разделения власти. Взаимодействие всех ветвей власти и видов государственного управления между собой должно было носить правовой характер, направленный, прежде всего, на реализацию прав и свобод человека и гражданина. Именно это явилось исходным положением формирования правового федеративного государства. Примечательно, что в отличие от Советского Союза в современной России предусматривалось разделение власти не только по вертикали, но и по горизонтали. Глава 8 Конституции РФ, учрежденная на основах конституционного строя (в основном ст. 3, 12), стала фундаментом для формирования нового, наиболее приближенного к населению и имеющего общественную природу муниципального уровня власти. Возникла новая система органов местного самоуправления и обширный ряд институтов гражданского общества. В этой связи возникла необходимость поиска новых эффективных демократических путей взаимодействия всех ветвей власти между собой, органами местного самоуправления и элементами гражданского общества. В России началось строительство правового государства, где «право — это не просто система принципов и норм, но и закрепление правил и полномочий, которые можно использовать для усовершенствования общества»¹.

Первый Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сформулировал демократичную систему местного самоуправления, основанную на самостоятельности определения форм осуществления муниципальной власти и компетенции, основанной на федеральном законодательстве. Однако ни регионы, ни муниципальные образования не смогли воспользоваться такой самостоятельностью. Быстрых результатов улучшения не последовало, и государство изменило подход к правовому регулированию муниципальной власти.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) постепенно, шаг за шагом, превратил местное самоуправление в фактическое продолжение государственной власти. В результате таких преобразований само понятие «самоуправление» вызывает ироническую улыбку как у работников органов местного самоуправления, так и у многих обычных граждан. При этом Конституционный Суд РФ, будучи единственным органом конституционного контроля и последним этапом в защите конституционных прав граждан, раз за разом подтверждал «конституционность» всех (в том числе и сомнительно-конституционных) законодательных нововведений, зачастую формулируя в одних постановлениях мнения, противоречащие другим постановлениям. Этому имеется множество примеров применительно к вопросам о структуре органов местного самоуправления, наличии или отсутствию должности главы муниципального образования, применению избирательных систем и др.

¹ Конституционные права в России: дела и решения : учеб. пособие / отв. ред. А. Шайо. М. : Институт права и публичной политики, 2002. С. 26.

Таким образом, современная государственная политика в сфере местного самоуправления характеризуется непоследовательностью, расхождением мнений высших должностных лиц о необходимости развития народовластия, привлечения граждан к управлению, приближения власти к народу с реально принятыми нормативными правовыми актами в этой области. Цели, принципы и сама природа местного самоуправления, заложенные в конституционных нормах, искажены как в федеральном законодательстве, так и в подзаконных нормативных правовых актах. Построена такая система публичного управления, в которой нижестоящие структуры власти напрямую зависимы от вышестоящих, а население в большинстве случаев отодвинуто от возможности прямого влияния на властные структуры. Создана модель мнимой демократии с наличием декларативных прав граждан. Фактически население многих регионов уже не решает напрямую вопрос о формировании (выборе) не только глав муниципальных образований, в руках которых есть подлинные властные рычаги и возможность решать ключевые для жителей муниципального образования вопросы, но и депутатов. В то же время преобразования, направленные на централизацию, проходят на фоне ухудшения финансового благосостояния большинства населения страны и политической конфронтации на международном уровне. Все это порождает людскую политическую инертность, неверие в свои возможности что-то решить или хотя бы на что-то повлиять, озлобленность на власть имущих и в итоге недоверие ко всем уровням власти и принимаемым ими нормативно-правовым актам. Это серьезный регресс в развитии государственности в целом, ведущий, несмотря ни на какие усилия государства, к ослаблению патриотизма, оттоку интеллектуального и финансового потенциала из страны и ухудшению демографической обстановки, поскольку именно «доверие вообще образует условие права, включая право на власть. Причем не обязательно доверять непременно субъекту — носителю власти — можно верить и закону как бессубъектной силе, под началом которой состоят участники властеотношений. И если эта вера крепка, то и права законной власти получают признание»².

Ни для кого не секрет, что конституционная модель федерализма и децентрализации власти не построены. Налицо перекосяк в сторону приоритетности федеральной власти, достигший гротеска. Самостоятельность местного самоуправления декларативна. Формы осуществления муниципальной власти построены во многом на принципах централизации и политизации. Несмотря на демократичный характер нашей Конституции РФ, государство в лице федеральных органов власти так и не смогло реализовать этот народовластный конституционный потенциал в реальную систему местного самоуправления. В основу организации муниципальной власти легла государственная теория.

Пристальное изучение форм непосредственного осуществления местного самоуправления тоже вызывает некоторую долю разочарования в якобы существующем стремлении государства к расширению и развитию форм прямой демократии.

Местный референдум стал практически неиспользуемой формой демократии в силу целого ряда причин. Во-первых, на местный референдум перестали выносятся вопросы о принятии основного нормативно-учредительного акта — Устава муниципального образования. Теперь его принимает представительный орган. Крайне редкое исключение делается для вновь образованных муниципальных образований, где есть возможность принять устав на референдуме при условии наличия инициативы жителей. Во-вторых, законодатель плотно увязал местный референдум с вопросами местного значения, в число которых не входит ряд ключевых и интересных для населения проблем, например, способ замещения должности главы муниципального образования или способ формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением). На эти и другие интересные и важные вопросы наложили табу для жителей муниципального образования. Несмотря на то что в ст. 130 Конституции РФ прямо и однозначно установлено право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Тем не менее эти вопросы формально решает законодательный орган государственной власти субъекта РФ, и даже органы местного самоуправления не могут по ним принять решение самостоятельно. Оставшиеся же вопросы, которые закреплены за муниципалитетами в качестве предметов ведения, либо запрещено выносить на референдум (например, все вопросы, связанные с финансовыми обязательствами и бюджетом). Либо эти вопросы, которые хотя и важны, но являются индивидуально значимыми и должны решаться скорее в оперативном и безотлагательном порядке, нежели с помощью привлечения широкого круга общественности и в долгом режиме. В результате референдум проводится исключительно с целью самообложения граждан. По имеющимся сведениям, в 2016 г. было проведено 1555 местных референдумов в 10 субъектах РФ. Кроме того, 19 местных референдумов назначено на первую половину 2017 г.

В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (единственным известным исключением стал референдум в городском поселении Ногинске Московской области об организации работы наземного электрического транспорта — городского трамвая, признанный не состоявшимся из-за недостаточной активности граждан). В 2016 г. референдумы по самообложению проводились 1554 раза, из них 1429 раз в Республике Татарстан, 122 раза в Кировской области, 13 раз в Пермском крае, 10 раз в муниципальных образованиях еще семи субъектов РФ. При этом рекордные показатели принадлежат Республике Татарстан, в которой в 2016 г. в 796 муниципальных образованиях (из которых 15 городских поселений и 781 сельское) в рамках самообложения было собрано более 160 млн руб.³

Система выборов в органы местного самоуправления и сам представительный орган стали очень политизированными. Особый интерес вызывают, естественно,

² Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юрист, 2004. С. 17, 51.

³ Минюст РФ. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 15.11.2018).

выборы в органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и городских округов с внутригородским делением. Эти муниципалитеты имеют, как правило, более обширную по сравнению с поселениями территорию, максимальную степень взаимосвязи с органами государственной власти, более развитую инфраструктуру. Как правило, в них большая численность населения и, как следствие, численность депутатов представительного органа. Выборы являются подлинным достижением демократии, но и эта форма не избежала негативных изменений. Чтобы выборы признавались легитимными при любом результате, порог явки был отменен, и долгое время в бюллетене отсутствовала графа «против всех».

Представительные органы муниципальных районов постепенно переходят от прямых выборов к делегированию. В городских округах с внутригородским делением все представительные органы формируются путем делегирования депутатов из представительных органов внутригородских районов.

В муниципальных образованиях тех субъектов РФ, где проводятся прямые выборы в органы местного самоуправления, государство постаралось направить голоса граждан в необходимое русло с помощью манипуляций избирательными системами, которые устанавливаются законодательством самих субъектов РФ. Учрежденная в некоторых субъектах РФ пропорциональная система для всех видов муниципальных образований вызвала взрыв негодования не только со стороны населения, но и Уполномоченного по правам человека в РФ. Такая избирательная система закрыла, по сути, гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, возможность непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных. В результате Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области „О муниципальных выборах в Челябинской области“ в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана», соглашаясь с правильностью такой политизированной системой выборов в органы местного самоуправления, все же установил ограничение для субъектов РФ по установлению пропорциональной избирательной системы в сельских поселениях. Избрание депутатов в них по партийным спискам допускается только как элемент смешанной системы.

Политизация выборов плавно перетекает в политизацию представительных органов, состоящих из фракций и политизацию отзыва как формы непосредственного осуществления местного самоуправления, но не формы ответственности. Институт отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица подвергся серьезной трансформации. Исчезло такое основание отзыва, как «утрата доверия населения». По этому поводу велись долгие дебаты в среде чиновников и ученых. В результате основание «утрата дове-

рия населения» исчезло в связи с его неконкретностью и ненужностью. Вместе с тем вскоре «утрата доверия» появилось в ст. 7.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и других нормативно-правовых актах. Только теперь некоторые лица, замещающие муниципальные (государственные) должности, муниципальные (государственные) должностные лица и муниципальные (государственные гражданские) служащие могут потерять доверие не населения, а своего руководства либо Президента РФ.

Как видно из различных видоизменений законодательства, приоритеты меняются. Население отстраняется, а руководство (в том числе не являющееся официальным работодателем) приобретает дополнительные рычаги воздействия на муниципальных служащих, муниципальных должностных лиц и лиц, замещающих муниципальные должности. Налицо тенденция централизации.

Стоит отметить, что отзыв (даже если имеются основания его применения) становится все менее реализуемой формой по мере политизации системы выборов и внедрения пропорциональной избирательной системы. Часть 2.1 ст. 24 Закона № 131-ФЗ устанавливает, что «в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется». То есть даже если часть депутатов представительного органа избрана по партийным спискам, то ни одного депутата, в том числе избранного по мажоритарной системе, отозвать нельзя.

Итак, демократизм ослабевает, роль политических партий возрастает, возможностей избирать, быть избранными и отзываться депутатов у населения все меньше.

Подвергся изменению и статус главы муниципального образования. К 2014 г. наибольшее распространение получила модель, при которой глава избирался из состава представительного органа и его же возглавлял, так как администрацию при таком способе замещения должности он не мог возглавить по закону. Главой администрации при такой модели управления был сити-менеджер (высшее должностное лицо муниципальной службы), замещающий должность на договорной основе. Возникла ситуация двоевластия на территории самого муниципального образования. Работодателем был глава муниципального образования, не имеющий права исполнять бюджет и распоряжаться муниципальным имуществом, а подчиненный обладал правом распоряжения имуществом и финансами. К тому же глава администрации выдвигался конкурсной комиссией, на которую сильное влияние оказывало высшее должностное лицо субъекта РФ, назначая одну треть ее членов. Впрочем, число назначаемых губернатором субъекта РФ членов комиссии было не подавляющим, и это было частью общей проблемы. Во-вторых, любое выборное должностное лицо всегда имеет большую долю самостоятельности, чувствуя за собой силу электората, стоящего на его стороне. Поэтому поиск способа замещения выборной должности без участия населения стал поистине стержневой задачей, от которой зависело укрепление всей вертикали (исполнительной) власти.

Существует английское изречение: «...демократия — это, прежде всего, процедура»⁴. Поэтому, вооружившись метапринципом Купера, согласно которому «новые законы создают и новые лазейки»⁵, законодатель решил разом устранить все препятствия, мешающие укреплению власти.

Принятые в период контрреформ (2014–2015 гг.) изменения в Закон № 131-ФЗ позволили решить все накопившиеся вышеуказанные задачи. Был принят ряд новелл, ключевыми из которых стали следующие:

- порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов стали определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. То есть фактически в уставе структура органов местного самоуправления уже не определяется, а если определяется, то только в тех субъектах РФ, где на то есть воля органов государственной власти;

- появилась модель, при которой глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа, может возглавлять местную администрацию;

- появился новый способ замещения выборных муниципальных должностей — конкурс, в корне изменивший принцип выборности в РФ;

- число членов конкурсной комиссии, назначаемых губернатором субъекта РФ, выросло с 1/3 до 1/2, а членов, назначаемых представительным органом муниципального образования, снизилось с 2/3 до 1/2, а в некоторых случаях и до 1/4 (в муниципальных районах, где функции администрации поселения — центра муниципального района выполняет администрация муниципального района). Возможности губернатора в конкурсе стали несокрушимыми не только теоретически, но и фактически.

Глава муниципального образования — центральное звено в системе местного самоуправления. От способа замещения этой должности и того, какой орган он возглавляет, зависят порядок управления на муниципальном уровне, степень и форма взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ. Чтобы иметь возможность влиять на него и управлять его действиями со стороны государственных структур, нет необходимости официального включения в систему органов и должностных лиц государственной власти. Для этого вполне достаточно иметь возможность оказывать влияние на замещение этой должности, контролировать его работу (в том числе через контроль над осуществлени-

ем отдельных государственных полномочий) и обладать рычагами лишения полномочий.

Появление способа избрания выборного должностного лица представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, — ноу-хау нашего законодателя. Он появился с целью исключить население из процесса назначения ключевых фигур в системе местного самоуправления. И доверить этот процесс органам государственной власти совместно с политизированными представительными органами. Этот способ имеет отношение не только к главе муниципального образования, но и всем выборным должностным лицам. К примеру, если будет принят закон «О муниципальной милиции», предусматривающий руководство этим органом выборным должностным лицом, то и глава милиции сможет замещать эту должность на конкурсной основе. Появление конкурсных выборных должностных лиц — это историческое событие, знаменующее постепенное изменение принципа выборности, тестируемое на местном уровне как пилотный проект, который в случае успеха можно будет применять и на других уровнях управления. В истории России такой способ, как выборы конкурсной комиссией, еще не находил применения. Конкурсные должностные лица всегда были служащими, а конкурс никогда не ассоциировался с выборами. Внедрение этого способа «выборности» должностных лиц прошло довольно незаметно на фоне бурного обсуждения законодательных нововведений 2014–2015 гг., когда организационные основы, составляющие базу самостоятельности местного самоуправления, не только фактически, но и юридически стали предметом правового регулирования субъектов РФ. Тем самым основная задача по укреплению вертикали власти, которая была поставлена Президентом РФ перед федеральными органами государственной власти, была выполнена. Местное самоуправление было реформатировано в муниципальное управление, где полномочия, срок полномочий, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяются законодательством субъекта РФ с последующим формальным перенесением в устав муниципального образования. Оставалось лишь внедрить в муниципальную среду такой способ управления, который формально реализуется без прямого вмешательства главы субъекта РФ, но фактически курируется и осуществляется при его прямом участии. Именно новый способ избрания выборных должностных лиц на конкурсной основе позволяет смоделировать необходимый результат.

Таким образом, местное самоуправление реформатировано в муниципальное управление, являющееся де-факто продолжением государственной власти.

⁴ Душенко К.В. Большая книга афоризмов. 3-е изд., испр. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 188.

⁵ Там же. С. 280.

Литература

1. Душенко К.В. Большая книга афоризмов / К.В. Душенко. 3-е изд., испр. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. 846 с.
2. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право / А.Н. Кокотов. М.: Юристъ, 2004. 192 с.
3. Конституционные права в России: дела и решения: учеб. пособие / отв. ред. А. Шайо. М.: Институт права и публичной политики, 2002. 750 с.

Особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования от должности*

Шугрина Екатерина Сергеевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук [eshugrina@yandex.ru]

В статье анализируются особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования от должности. Автор приходит к выводу, что юридическая конструкция отрешения глав муниципальных образований уже содержит существенные гарантии прав отрешаемых глав, главным показателем этого является незначительное количество судебных решений, кругу исследуемых в них вопросов.

Ключевые слова: глава муниципального образования, отрешение от должности, ответственность, глава местной администрации.

Peculiarities of the Judicial Practice Concerning Resignation of a Municipal Structure Head

Shugrina Ekaterina S., Leading Research Scientist of the Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law

The article analyzes peculiarities of the judicial practice concerning resignation of a municipal structure head. The author concludes that the legal structure of resignation of municipal structure heads already contains significant guarantees of rights of resigning municipal structure heads; the main sign of that is low number of court judgments and the scope of issues they review.

Keywords: municipal structure head, resignation, liability, local administration head.

В настоящее время механизм отрешения главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ предусмотрен в ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ); ранее подобная конструкция содержалась в ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 154-ФЗ).

Закон № 154-ФЗ содержал довольно сложную конструкцию отрешения главы муниципального образования (необходимо было предварительно получить два судебных решения — первым устанавливалось собственно правонарушение, а потом требовалось заключение суда общей юрисдикции о нарушении законности в действиях или решениях органов местного самоуправления, решение об отрешении принималось в форме закона субъекта РФ), однако, несмотря на это, имелось несколько примеров ее реализации. Достаточно широко были известны три случая возбуждения подобных дел (в отношении мэра Улан-Удэ, мэра Владивостока, главы администрации Рузского района Московской области). Менее известны решения в отношении глав муниципальных образований Тюменской и Нижегородской областей. Любопытно, что Народный Хурал

Республики Бурятия, реализовавший данную процедуру в полном объеме, направил запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности процедуры, предполагающей вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления¹.

Особенностью действующего механизма отрешения от должности является наличие предварительного судебного контроля, что не исключает возможности и последующего судебного обжалования. Анализ правоприменительной практики показывает незначительное количество судебных решений по вопросам отрешения главы муниципального образования (одна из причин — общее незначительное количество отрешаемых глав). В таблице 1 приводятся сведения об отрешенных главах муниципальных образований и местных администраций, составленные автором на основании анализа открытых источников².

В настоящее время имеется четыре решения Конституционного Суда РФ³, а также несколько

¹ См. подр.: Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 5-е изд. М. : Норма. 2014. 576 с.

² Данные сведения никоим образом не претендуют на полноту, приводятся в качестве определенной иллюстрации.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П ; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П ; Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О ; Определение Конститу-

* Статья является продолжением работ автора по данной теме. С предыдущими выводами автора можно ознакомиться, напр.: Бякина Т.М., Шугрина Е.С., Баженова О.И., Ялтонская Н.С. и др. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография. М. : Юрлитинформ, 2019. 240 с. ; Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. М., 2014. 347 с. ; Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации перед государством // Местное право. 2013. № 1. С. 3–14 ; Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Юрлитинформ, 2013. 224 с.

Сведения об отрешении глав муниципальных образований

Республика Бурятия	1997	Улан-Удэ
Республики Саха (Якутия)	2011	Поселок Тикси Булунского улуса (района)
Алтайский край	2010	Городской округ Барнаул
Забайкальский край	2017	Городское поселение Оловянинское Оловянинского муниципального района
Приморский край	2010	Ярославского городского поселения Хорольского муниципального района
Амурская область	2007	Сковородинский муниципальный район
	2010	Городской округ Благовещенск
Архангельская область	2011	Городской округ Новодвинск
	2011	Няндомское городское поселение Няндомского муниципального района
	2016	Коношское городское поселение Коношского муниципального района
Владимирская область	2013	Город Александров
Волгоградская область	2010	Ольховский муниципальный район
	2011	Городской округ Волгоград
	2012	Городской округ Михайловка
	2013	Городищенское городское поселение Городищенского муниципального района
	2017	Плотниковское сельское поселение Даниловского муниципального района
Иркутская область	2017	Вихоревское городское поселение
Нижегородская область	1999	Рабочий поселок Дальнее Константиново Дальнеконстантиновского района
	2009	Кулебакский муниципальный район
Новосибирская область	2007	Городской округ Барабинск
Сахалинская область	2009	Городской округ «Вахрушев»
	2011	Северо-Курильский городской округ
	2011	Шахтерское городское поселение
	2015	Корсаковской городской округ
Тюменская область	2000	Горьковское муниципальное образование Тюменского района

десятков решений судов общей юрисдикции. Иногда перед судом ставятся довольно неожиданные вопросы, например, один из заявителей, обратившихся в Конституционный Суд РФ, усмотрел неконституционность нормы об отрешении от должности в том, что не предполагается учет мнения населения путем проведения местного референдума или голосования в законодательном органе субъекта РФ⁴.

Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П, для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответству-

ющего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления⁵.

Эту позицию воспринял и Верховный Суд РФ, который в Определении от 17 марта 2000 г. № 92Г-00-1 (Республика Тыва) констатировал, что досрочное прекращение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ полномочий выборного должностного лица местного самоуправления за нарушение Конституции РФ и основанных на ней нормативных правовых актов допустимо, если этого требует защита прав граждан от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, и при условии, что досрочное прекращение полномочий, как разновидность ответственности, соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов⁶.

Обращаясь к оценке института отрешения главы муниципального образования от должности, Конституционный Суд РФ в Определении от 16 июля 2013 г. № 1219-О указал следующее⁷:

ционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1219-О; Определение Конституционного Суда РФ от 24 мая 2005 г. № 172-О // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См. подр.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1219-О.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1219-О.

⁶ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2000 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 9.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О.

— наделение высшего должностного лица субъекта РФ правом принимать решение об отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации обусловлено его особым конституционно-правовым статусом;

— высшее должностное лицо субъекта РФ, входя в систему органов государственной власти субъекта РФ и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, и в этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта РФ не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

— отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона № 131-ФЗ, решением высшего должностного лица субъекта РФ само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

В этом же Определении Конституционный Суд РФ подчеркивает, что процедура досрочного прекращения полномочий (отрешения от должности) высшего должностного лица публично-территориального образования, как вытекает из Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П, реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений: законодательного определения оснований применения данной меры ответственности, установления в судебном порядке наличия таких оснований в конкретном деле и решения уполномоченного органа об отрешении от должности соответствующего лица как завершающего акта процедуры в целом.

Поскольку процедура отрешения от должности довольно подробно урегулирована в Законе № 131-ФЗ, включает не только последующий, но и предварительный судебный контроль, процессуальные аспекты отрешения от должности глав муниципальных образований довольно редко выходят на первое место в судебных решениях (удельный вес таких решений при удалении в отставку значительно больше). Хотя даже Конституционному Суду РФ пришлось исследовать отдельные процессуальные вопросы.

Так, исследуя вопрос о форме решения главы субъекта РФ, Конституционный Суд РФ констатирует, что решение вопроса об отрешении главы муниципального образования от должности при отсутствии иных, специальных оговорок в законе должно осуществляться посредством издания такого правового акта, который по своей природе носит ненормативный характер. При этом именно сущностными признаками такого правового акта как ненормативного диктуется и порядок судебного контроля за законностью соответствующего решения, который в условиях действующего правового регулирования

реализуется через производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти (глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ). Иное означало бы, что в зависимости от усмотрения высшего должностного лица субъекта РФ ставится выбор не только правовой формы опосредования соответствующей государственно-властной воли путем принятия нормативного или ненормативного правового акта для решения данного вопроса, но и порядка судебной защиты прав заинтересованного лица; вопреки конституционному равноправию это влекло бы произвольные, не имеющие разумного оправдания различия в реализации права на судебную защиту применительно к однородным правоотношениям.

В судебной практике нередко возникает вопрос, который с определенной долей условности можно сформулировать следующим образом: можно ли отрешить главу муниципального образования за то, что глава местной администрации не осуществил или плохо осуществил полномочия (речь идет в первую очередь о ситуации, когда глава муниципального образования и глава местной администрации — одно лицо)?

В судебных решениях это формулируется, например, таким образом: действия главы не являлись предметом судебного разбирательства и решением суда на него как главу муниципального образования никаких обязанностей совершить конкретные действия не возлагалось, не возлагались обязанности по исполнению судебного акта или иные обязанности, связанные с его исполнением; действия главы муниципального образования не признавались незаконными⁸. Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 14 апреля 2017 г. № 72-АПГ17-4 (Забайкальский край) констатируется, что глава городского поселения к участию в деле в качестве ответчика по заявленным прокурором требованиям не привлекался, его действия не являлись предметом оценки в соответствующих судебных постановлениях, обязанности по совершению определенных действий на главу городского поселения, как на должностное лицо, решениями, принятыми по указанным делам, не возлагались. В текстах данных решений судов приводятся основания для возложения обязанностей на администрацию городского поселения по различным предметам ведения органа самоуправления, а не на главу городского поселения. Поэтому Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ находит правильными выводы суда об отсутствии

⁸ Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-14 (Архангельская область); от 14 апреля 2017 г. № 72-АПГ17-4 (Забайкальский край); от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-14 (Забайкальский край); Решение Центрального районного суда города Волгограда от 29 марта 2011 г.; Решение Ольховского районного суда Волгоградской области от 28 декабря 2010 г. № 2-34/11; Решение Железнодорожного районного суда города Барнаула от 9 сентября 2010 г. по делу № 2-3214/2010 // URL: <http://sudact.ru/>

оснований, Законом № 131-ФЗ, для отрешения от должности главы городского поселения⁹.

В другом деле суд констатирует, что глава городского поселения к участию в деле в качестве ответчика по заявленным прокурором требованиям не привлекался, его действия предметом оценки не являлись, из резолютивных частей решений не следует, что на главу городского поселения возлагались обязанности по совершению определенных действий или иные обязанности по их исполнению. В текстах решений также отсутствует оценка законности действий администрации городского поселения, равно как и выводы о наличии вины в нарушении прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, не представлены доказательства, свидетельствующие о виновности главы поселения в нарушении прав граждан и неисполнении решений суда. Сам факт наличия неоконченных исполнительных производств таким доказательством являться не может¹⁰.

Вместе с тем в Определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. довольно четко сформулирована следующая позиция: глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов. Иное не только подрывало бы принципы единоначалия в руководстве местной администрацией, но и создавало бы предпосылки для снижения гарантий надлежащего уровня правовой дисциплины в местном самоуправлении.

Такой подход вызывает определенные вопросы, в том числе: а как быть с виной в юридическом смысле, причинно-следственной связью; есть ли у главы муниципального образования реальные собственные полномочия, позволяющие ему повлиять на ситуацию (анализ собственных полномочий главы муниципального образования, перечисленных в ч. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ, показывает, что он больше похож на английскую королеву — царствует, но не властвует; реальные полномочия есть или у представительного органа или у местной администрации); для чего предусматривать разные органы местного самоуправления с собственным функционалом и полномочиями?

Более того, анализ норм ст. 34–37 Закона № 131-ФЗ показывает, что представительские функ-

ции действительно осуществляет глава муниципального образования, однако и глава муниципального образования, и местная администрация подконтрольны и подотчетны представительному органу. Если главенствующее место в системе органов местного самоуправления занимает представительный орган муниципального образования, то почему за все отвечает глава муниципального образования?

Фактически речь идет об объективном вменении — глава муниципального образования не участвует в соответствующих судебных заседаниях, не реализует свое право на судебную защиту, но именно он отрешается от должности. На это обстоятельство, кстати, регулярно обращают внимание отрешенные главы муниципальных образований¹¹.

Вышеназванная позиция Конституционного Суда РФ уже воспринята судами общей юрисдикции¹², хотя Верховный Суд РФ достаточно давно и последовательно констатировал, что наличие судебных решений о признании недействительными отдельных актов либо неправомерными действий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления само по себе не является достаточным основанием для прекращения их полномочий. Кроме этого, необходима оценка нарушения закона со стороны руководителя органа местного самоуправления, степени их распространения и последствий, должна быть установлена вина, являющаяся необходимым условием ответственности за совершенное правонарушение, в том числе и ответственности, предусмотренной п. 3 ст. 49 Закона № 154-ФЗ¹³.

Из всех оснований ответственности главы муниципального образования, сформулированных в ст. 74 Закона № 131-ФЗ, чаще всего применяются такие: не принятие мер по исполнению судебного решения, в котором зафиксирована незаконность нормативного акта или деяния, повлекшего нарушение конституционных прав человека¹⁴; при наличии большого

¹¹ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О ; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 г. № 16-АПГ18-3 (Волгоградская область) // URL: <https://koapru.ru/pract/apeliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-04042018-n-16-apg18-3/> ; Решение Центрального районного суда города Волгограда от 29 марта 2011 г. ; Решение Забайкальского краевого суда от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-37/2017~М-24/2017.

¹² См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 г. № 16-АПГ18-3 (Волгоградская область).

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2000 г. № 92-Г00-1 (Республика Тыва) // URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big1/verhsud_big_6460.htm

¹⁴ См., напр.: Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 г. № 66-АПГ17-26 (Иркутская область) // URL: <http://legalacts.ru/sud/apeliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12072017-n-66-apg17-26/> ; от 4 апреля 2018 г. № 16-АПГ18-3 (Волгоградская область) ; от 22 августа 2013 г. по делу № 33-9155/2013 // СПС «КонсультантПлюс» ; Кассационные определения Волгоградского областного суда от 25 мая 2011 г. по делу № 33-6691/2011 // URL: <http://sudact.ru/> ; от 10 февраля 2011 г. по делу № 33-2106/2011 // URL: <http://sudact.ru/> ; Решение Ольховского районного суда Волгоградской области от 28 декабря 2010 г. № 2-34/11 ; Решение Архангельского облсуда от 19 августа 2016 г. № 3а-94/2016 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/VKwsymX7pBYw/> ; Апел-

⁹ Ранее эта позиция была сформулирована в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-14 (Забайкальский край).

¹⁰ Решение Забайкальского краевого суда от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-37/2017~М-24/2017 // URL: <http://sudact.ru/>

количества неисполненных судебных решений говорится о нарушении единства правового и экономического пространства¹⁵. Важно обратить внимание на то, что такой квалифицирующий признак, как «массовость», в формулировке Закона отсутствует¹⁶. Поэтому на практике глав муниципальных образований отрешают от должности: за плохое освещение улицы; плохой обогрев села устаревшим аварийным оборудованием; наличие свалок; непредоставление жилья детям-сиротам в месячный срок; необращение за постановкой на учет бесхозных гидротехнических сооружений; непогашение задолженности перед МУП по оплате тепловой энергии, полученной образовательными и детскими учреждениями района; неприсвоение почтового адреса нежилому помещению и т.п.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с Законом ответственность наступает не за само нарушение, которое фиксируется соответствующим судебным решением, но за непринятие мер по его исполнению. «Основанием отрешения соответствующего должностного лица являются не сами допущенные им нарушения, а непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, которым такое нарушение установлено, т.е. пассивная форма противоправного поведения»¹⁷. Причем объем принимаемых мер, исполнения судебного решения определяется высшим должностным лицом по своему усмотрению — дополнительное судебное подтверждение не требуется. Есть примеры того, что судебные решения не могут быть исполнены в указанные сроки по объективным причинам, однако это не принимается во внимание.

Анализ судебной практики показывает, что есть примеры того, что суды общей юрисдикции констатируют отсутствие вины, бездействия со стороны глав, встают на сторону отрешенного главы, восстанавливая его в должности¹⁸. Например, на админи-

страцию муниципального образования судебным решением была возложена обязанность организовать сбор и вывоз бытовых отходов и мусора в местах шести несанкционированных свалок на территории города, глава был отрешен от должности, однако на основании судебных решений восстановлен в должности. По мнению суда, решение о вывозе мусора фактически было исполнено, а то обстоятельство, что несанкционированные свалки появляются вновь, не может свидетельствовать о полном бездействии администрации муниципального образования и непринятии главой муниципального образования мер по исполнению решения суда¹⁹. Вместе с тем следует констатировать, что случаи восстановления в должности отрешенного главы муниципального образования на основании судебного решения являются единичными и встречаются крайне редко.

Однако есть и решения, в которых констатируется неисполнение судебных решений, что само по себе является нарушением конституционного права граждан²⁰.

К другим вопросам, которые исследуют суды, рассматривая отдельные аспекты отрешения главы муниципального образования от должности, можно отнести:

- особенности замещения вакантной должности²¹, временного исполнения обязанности главы муниципального образования²²;
- вправе ли исполняющий обязанности губернатора принимать решение об отрешении главы²³;
- можно ли отрешать от должности главу, находящегося на больничном²⁴;

ляционное определение Архангельского областного суда от 8 августа 2016 г. № 33а-4212/2016 // URL: https://obsud-arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=4656752&delo_id=5&new=5&text_number=1; Решение Забайкальского краевого суда от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-37/2017~М-24/2017.

¹⁵ См., напр.: Решение Железнодорожного районного суда города Барнаула от 9 сентября 2010 г. по делу № 2-3214/2010.

¹⁶ Объективности ради следует отметить ряд судебных решений, в которых фактически исследуется этот признак; как правило, суды оценивают значимость нарушенных конституционных прав, констатируют соразмерность вмешательства. См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 г. № 66-АПГ17-26 (Иркутская область); Решение Ольховского районного суда Волгоградской области от 28 декабря 2010 г. № 2-34/11; Решение Иркутского областного суда от 25 мая 2017 г. по делу № 3А-133/2017~М-124/2017 // URL: <http://sudact.ru/>

Вместе с тем есть примеры и того, что суд констатирует решение об отрешении главы муниципального образования несоразмерным фактическим обстоятельствам. См., напр.: Решение Забайкальского краевого суда от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-37/2017~М-24/2017.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О.

¹⁸ См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14 апреля 2017 г. № 72-АПГ17-4 (Забайкальский край); Определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2000 г.

№ 92-Г00-1 (Республика Тыва); Кассационное определение Архангельского областного суда от 7 февраля 2012 г. по делу № 33-471/2012 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/xKk74rt3mc6N/>; Решение Забайкальского краевого суда от 17 марта 2017 г. по делу № 2А-37/2017~М-24/2017; Решение Центрального районного суда города Волгограда от 1 июля 2013 г. по делу № 2-5539/2013 // URL: https://zentvol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=20108707&delo_id=1540005&new=&text_number=1

¹⁹ Кассационное определение Архангельского областного суда от 6 февраля 2012 г. по делу № 33-471/2012; Решение Октябрьского районного суда города Архангельска от 14 декабря 2011 г. по делу № 2-6340/2011 // URL: <http://www.gcourts.ru/case/3852131>

²⁰ См., напр.: Решение Центрального районного суда города Волгограда от 29 марта 2011 г.

²¹ Определение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2011 г. № 51-Г11-10 (Алтайский край) // URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_48458.htm

²² Решение Ольховского районного суда Волгоградской области от 28 марта 2011 г. № 2-224/2011 // URL: <http://sudact.ru/>

²³ Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 22 августа 2013 г. по делу № 33-9155/2013; Решение Центрального районного суда города Волгограда от 1 июля 2013 г. по делу № 2-5539/2013.

²⁴ Кассационное определение Волгоградского областного суда от 25 мая 2011 г. по делу № 33-6691/2011; Решение Центрального районного суда города Волгограда от 29 марта 2011 г.; Апелляционное определение Владимирского областного суда от 19 марта 2014 г. по делу № 33-1065/2014 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/XTsbvgv5wxf65/>; Решение Александровского городского суда Владимирской области от 22 января 2014 г. по делу № 2-317/2014~М-47/2014 // URL: <http://sudact.ru/>

— если основу отрешения составляют несколько судебных решений, то как определяется срок давности их неисполнения²⁵;

— возмещение морального вреда и компенсационные выплаты²⁶.

Довольно необычный вопрос исследуется в двух судебных решениях — граждане пытаются через суд понудить губернаторов принять решение об отрешении глав муниципальных образований от должности²⁷. В одном случае заявитель даже дошел до стадии исполнительного производства, хотя получал ответы об отсутствии соответствующего состава в действиях главы.

Так, на основании вступившего в законную силу решения Наро-Фоминского городского суда Московской области от 14 сентября 2009 г. на губернатора Московской области возложена обязанность рассмотреть заявление С.Н. и С.Д. об отрешении от должности главы городского поселения Наро-Фоминск. Судебным приставом-исполнителем были возбуждены соответствующие исполнительные производства. 30 августа 2011 г. заявители, как взыскатели, получили постановления судебного пристава-исполнителя об окончании вышеуказанных исполнительных производств в связи с добровольным исполнением должником требований исполнительного документа. В подтверждение надлежащего исполнения решения суда должник представил судебному приставу-исполнителю ответ, датированный 25 января 2010 г. № 3-256\1, согласно которому во исполнение решения Наро-Фоминского городского суда от 14 сентября 2009 г. заявление С.Н., С.Д. рассмотрено губернатором Московской области по существу, основания для отрешения главы городского поселения Наро-Фоминск от должности

отсутствуют. По мнению заявителей, исполнительные производства окончены неправомерно, поскольку требования исполнительных документов со стороны должника исполнены ненадлежащим образом. Однако решениями Красногорского городского суда Московской области от 6 декабря 2011 г. и Определением Московского областного суда от 21 февраля 2012 г. по делу № 33-3420 в удовлетворении данных требований было отказано.

Вообще в ст. 74 Закона № 131-ФЗ не говорится о том, каким образом иницируется процедура отрешения главы муниципального образования от должности. Например, в Иркутской области прокурором Братского района депутатам Думы Вихоревского муниципального образования предложено инициировать вопрос об удалении главы Вихоревского муниципального образования в отставку, что сделано не было. В Решении Иркутского областного суда от 25 мая 2017 г. по делу № 3А-133/2017~М-124/2017 констатируется, что, если представительный орган муниципального образования не принимает решение об удалении главы муниципального образования в отставку, утверждает ежегодный отчет о его деятельности и признает деятельность удовлетворительной, это не означает невозможность принятия решения высшим должностным лицом субъекта РФ об отрешении главы муниципального образования от должности.

Проведенный анализ судебной практики показывает, что юридическая конструкция отрешения глав муниципальных образований, содержащаяся в ст. 74 Закона № 131-ФЗ, уже содержит существенные гарантии прав отрешаемых глав — процедура не сильно сложная и посильная для высших должностных лиц субъектов РФ, но основана на предварительном судебном контроле. Показателем этого является незначительное количество судебных решений, круг исследуемых в них вопросов. Слабыми местами данной конструкции являются: фактическая возможность привлечения главы муниципального образования за плохое исполнение полномочий главы местной администрации; дискреция высших должностных лиц субъектов РФ в части установления факта непринятия главой муниципального образования в пределах его полномочий мер по исполнению решения суда, которым такое нарушение установлено.

²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О.

²⁶ Апелляционное определение Архангельского областного суда от 6 июля 2017 г. по делу № 33-3695/201 // URL: https://oblsud-arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4666215&delo_id=5&new=5&text_number=1

²⁷ Апелляционное определение Мурманского областного суда от 23 марта 2016 г. № 33а-982/2016 // URL: https://oblsud-mrm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=421924&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=254244; Решение Красногорского городского суда Московской области б/а, б/н // URL: https://krasnogorsk-mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&H_date=15.12.2014

Литература

1. Бялкина Т.М. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография / Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, О.И. Баженова, Н.С. Ялтонская и др. М. : Юрлитинформ, 2019. 240 с.
2. Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Юрлитинформ, 2013. 224 с.
3. Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации перед государством / Е.С. Шугрина // Местное право. 2013. № 1. С. 3–14.
4. Шугрина Е.С. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика / Е.С. Шугрина, С.В. Нарутто, Е.М. Заболотских. М. : Юрайт, 2014. 347 с.