

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: право, экономика, управление

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

№ 1 / 2016

ТЕМА НОМЕРА

Петухов Р.В., Луценко Е.В. Местное самоуправление на современном этапе общественного развития. Экспертная дискуссия в рамках Гайдаровского форума — 2016..... 3

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Бабичев И.В. О некоторых правовых основах муниципальной экономики..... 10

Баженова О.И. Отдельные публично-правовые аспекты решения проблемы бесхозяйности в современном праве..... 17

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Меерович М.Г. История возникновения советских моногородов: принципы проектирования, расселения, градостроительная и жилищная политика..... 23

Сачук Т.В. К вопросу о брендинге территории, или Кому и зачем нужен бренд территории..... 30

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Бялкина Т.М. Совершенствование гарантий судебной защиты местного самоуправления в контексте административного судопроизводства..... 37

Агаларова М.А. О праве на судебную защиту (на примере защиты муниципальной собственности)..... 41

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Левина В.В. Место и роль средств от использования муниципального имущества в доходах местных бюджетов..... 44

Яговкина В.А. Новеллы регулирования расчета объема финансирования муниципальных заданий..... 49

ПОЛНОМОЧИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Кожевников О.А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления..... 53

Савченко А.А. Полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: проблемы реализации и пути их решения..... 57

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

Батищева Н.А., Елисеенко И.В. Имущественные споры органов местного самоуправления — участников судебных процессов (на примере практики Красноярского края)..... 60

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Исупова С.С. Налоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии. Часть 1..... 64

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (Москва);

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права 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, член Общественной палаты Российской Федерации (Москва);

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

Кидяев Виктор Борисович, председатель комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, председатель ОКМО (Москва);

Киричук Степан Михайлович, доктор социологических наук, профессор, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (Москва);

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, начальник отдела правового обеспечения администрации города Екатеринбурга (Екатеринбург);

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

Колесников Алексей Маркович, заместитель директора Высшей школы государственного управления РАНХиГС (Москва);

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, институт системного анализа РАН (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 Института системного анализа РАН (Москва);

Шомина Елена Сергеевна, доктор политологических наук, профессор высшей школы урбанистики НИИ ГУ-ВШЭ (Москва).

Учредитель: Издательская группа «Юрист»
Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avlor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Роспечать — 80469.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 9,0.
Тираж 1000 экз.
Цена свободная.
Номер подписан в печать 17.02.2016.
Номер вышел в свет 24.03.2016.
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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: law, economics, management

Federal Scientific Practical Journal. ПИ № ФС77-54879 dated July 26, 2013

№ 1 / 2016

COVER STORY

- Petukhov R.V., Lutsenko E.V.** Local Self-government at the Present Stage of Social Development. Expert Discussion within the Framework of the Gaidar Forum-2016..... 3

MUNICIPAL ECONOMY

- Babichev I.V.** On Certain Legal Bases of the Municipal Economy..... 10

- Bazhenova O.I.** Several Public Law Aspects of Solving the Ownerlessness Issue in the Modern Law 17

TERRITORY DEVELOPMENT

- Meerovich M.G.** History of the Soviet Mono-cities Rising: Principles of Designing and Settlement, Town-planning and Housing Policy..... 23

- Sachuk T.V.** Revisiting the Territory Branding, or Who and Why needs the Territory Brand..... 30

JUDICIARY PRACTICE

- Byalkina T.M.** Perfection of Judicial Protection Guarantees for the Local Self-government in the Context of Administrative Legal Proceedings..... 37

- Agalarova M.A.** On the Right to Judicial Protection (by Example of the Municipal Property Protection) 41

MUNICIPAL FINANCES, TAXES AND INVESTMENTS

- Levina V.V.** Place and Role of Funds Gained from the Municipal Property Use in the Income of Local Budgets..... 44

- Yagovkina V.A.** Innovations in Regulation of Calculation of Municipal Tasks Financing Volume 49

POWERS AND MUNICIPAL SERVICES

- Kozhevnikov O.A.** Debatable Issues of the Right of the Russian Federation Constituent Entity to redistribute Powers of Local Authorities in favor of Governmental Authorities of the Russian Federation Constituent Entities through the Prism of Constitutional Law and Economic Basis of the Local Self-government.....53

- Savchenko A.A.** Powers of Local Authorities to dispose of the Land Plots State Ownership of which is not differentiated: Issues of Implementation and Ways of their Solution 57

THE BEST OF PRACTICE

- Batishcheva N.A., Eliseenko I.V.** Property Disputes of Local Authorities Participating in Litigations (by Example of Practice in the Krasnoyarsk Region) 60

FOREIGN EXPERIENCE

- Isupova S.S.** Tax Sources of Financing Municipalities in Germany. Part I 64

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Director of the Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (HSPA RANEPА) (Moscow)

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 (Moscow);

Byalkina Tatiana M., Doctor of Law, Professor of the Administrative and Municipal Law Department 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, Member of the Public Chamber of the Russian Federation (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, First Deputy Chairman of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow);

Kozhevnikov Oleg A., Doctor of Law, Professor of the Constitutional Law Department at the Urals State Law University, Chief of the Department of the Legal Support of the Administration of the city of Ekaterinburg (Ekaterinburg);

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

Kolesnikov Alexey M., Deputy Director of the Higher School of Public Administration of the RANEPА (Moscow);

Leksin Vladimir N., Doctor of Economics, Professor, System Analysis Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow);

Sachuk Tatiana V., Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEPА (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 System Analysis Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow);

Shomina Elena S., Doctor of Political Science, Professor of the Higher School of Urban Planning at the Scientific and Research Institute State University Higher School of Economics (Moscow).

Founder: "Yurist" Publishing Group
Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, city of Moscow
Kosmodamianskaya nab., 26/55, building 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)
Subscription Code: Rospechat — 80469

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 9,0
Circulation 1,000 copies
Free price
Edition approved for printing 17.02.2016.
Edition printed 24.03.2016
No charge from authors for publication of the articles.

Printed in the printing office
"Natsionalnaya poligraficheskaya gruppa".
248031, city of 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.

Местное самоуправление на современном этапе общественного развития. Экспертная дискуссия в рамках Гайдаровского форума — 2016

Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС [petukhovrv@yandex.ru]
119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, дом 82

Луценко Елена Владимировна, аналитик Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС [luzenko-av@ranepa.ru]
119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, дом 82

В статье излагается краткое содержание выступлений участников экспертного круглого стола «Местное самоуправление на современном этапе общественного развития», проходившего в рамках Гайдаровского форума — 2016. Участниками дискуссии стали ведущие эксперты, представляющие разные отрасли знания (юристы, экономисты, управленцы и др.), объединенные общим интересом к проблематике развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, Гайдаровский форум, муниципалитет, Доклад о состоянии местного самоуправления, концепция местного самоуправления, реформа местного самоуправления.

Local Self-government at the Present Stage of Social Development. Expert Discussion within the Framework of the Gaidar Forum-2016

Petukhov Roman V., Candidate of Legal Sciences, Leading Research Scientist of the Center for Follow and Support of Local Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation [petukhovrv@yandex.ru]
119571, Russia, Moscow, prospect Vernadskogo, house 82

Lutsenko Elena V., Analyst of the Center for Follow and Support of Local Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation [luzenko-av@ranepa.ru]
119571, Russia, Moscow, prospect Vernadskogo, house 82

This article contains summaries of speeches of participants of the expert round-table discussion “Local self-government at the present stage of social development” which took place within the framework of the Gaidar Forum-2016. The discussion participants were leading experts representing miscellaneous subject areas (lawyers, economists, managers, etc.) united by their common interest in the problematics of developing local self-government in the Russian Federation.

Key words: Local self-government, Gaidar Forum, municipality, Report on the Local Self-Government Status, concept of the local self-government, reform of the local self-government.

14 января 2016 г. в рамках Гайдаровского форума — 2016 прошла экспертная дискуссия «Местное самоуправление на современном этапе общественного развития», организованная Высшей школой государственного управления РАНХиГС. Предваряя экспертную дискуссию, с приветственным словом выступил проректор РАНХиГС и директор Высшей школы государственного управления **Д.А. Буташи**н, отметивший неподдельный и непреходящий интерес к проблематике местного самоуправления. Походы к организации публичной власти на местах меняются, однако неизменной остается важнейшая роль, которую играют муниципалитеты в решении важнейших для страны задач. Органы местного самоуправления отвечают не только за собственные решения, но и за решения региональных и федеральных властей. Д.А. Буташи выразил надежду, что предстоящая дискуссия будет открытой, свободной и плодотворной, а также пригласил всех поучаствовать в других мероприятиях, посвященных муниципальной проблема-

тике, которые будут проводиться в 2016 г., как в рамках деятельности Высшей школы государственного управления (далее — ВШГУ), так и Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления.

Задачи мероприятия обозначил модератор дискуссии кандидат философских наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного управления института общественных наук РАНХиГС **А.Е. Балобанов**, предложивший участникам сконцентрироваться на двух блоках вопросов: во-первых, рассмотреть сегодняшнюю ситуацию с развитием местного самоуправления и, в частности, определить наиболее важные ее особенности и характеристики, а также обозначить те события, которые стали наиболее значимыми для муниципальной сферы в 2015 г. А во-вторых, поговорить о перспективах местного самоуправления, дав свой прогноз его развития в ближайшем будущем и обозначив круг проблем, которые должны быть решены в первоочередном поряд-

ке. В качестве лейтмотива предстоящему разговору А.Е. Балобанов предложил задуматься над вопросом о том, существует ли еще в современной России местное самоуправление, предполагающее широкое гражданское участие, или только муниципальное управление, т.е. деятельность местных органов власти по управлению соответствующими территориями. Именно к такой постановке вопроса А. Балобанова подтолкнули результаты неофициального экспертного опроса, проведенного в рамках подготовки к настоящему мероприятию.

Открыла экспертную дискуссию доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС **Е.С. Шугрина**, представившая участникам Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации¹, подготовленный ВШГУ РАНХиГС. Она отметила, что авторский коллектив ставил целью дать описание того, что сейчас происходит с местным самоуправлением в нашей стране. Основным отличием представляемого Доклада от аналогичных документов, ранее делавшихся ВСМС, ОКМО, Общественной палатой РФ и др. организациями, является наличие не только федеральной части, подготовленной экспертами ВШГУ, но и региональной части, т.е. раздела с материалами, подготовленными представителями филиалов РАНХиГС и посвященными описанию местного самоуправления в конкретных субъектах РФ. Для отбора материалов для региональной части Доклада был проведен конкурс, по итогам которого было отобрано 5 работ. Кроме того, прежде чем быть представленным широкой общественности, доклад был обсужден на экспертном круглом столе, проводившемся 3 декабря 2015 года². Е.С. Шугрина отметила, что ВШГУ планирует сделать практику подготовки докладов о состоянии местного самоуправления ежегодной.

Лейтмотивом федеральной части Доклада стало рассмотрение местного самоуправления как конституционной ценности. При структурировании этой части документа авторы следовали логике изложения конституционных норм, разделив раздел на пять параграфов, посвященных рассмотрению понятия местного самоуправления как конституционной ценности, территориальной основы самоуправления, местному самоуправлению как форме народовластия, конституционным основам компетенции местного самоуправления, а также гарантиям и судебной защите местного самоуправления. Главный вывод Доклада, по мнению Е.С. Шугриной, заключается в том, что

местное самоуправление в России действительно является конституционной ценностью, подкрепленной нормами действующего федерального законодательства, однако существующая с 2003 г. модель местного самоуправления переживает сейчас серьезную трансформацию, затрагивающую все ключевые аспекты. В этом плане показательным является постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П по «Иркутскому делу», которое было оглашено уже на завершающей стадии работы над Докладом ВШГУ, но, бесспорно, является знаковым решением и ключевым событием 2015 года, нуждающимся в дальнейшем анализе. В региональной части Доклада содержится описание состояния местного самоуправления в Республиках Карелия и Саха (Якутия), Волгоградской и Нижегородской областях, а также Дальневосточном федеральном округе.

Далее слово было предоставлено доктору экономических наук, кандидату юридических наук, профессору кафедры государственного и муниципального управления ВШГУ РАНХиГС **Э. Маркварту**, который начал свое выступление с напоминания о том, что еще 3 года назад на экспертных мероприятиях начали много говорить о необходимости разработки стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. Все это, по мнению Э. Маркварта, было достаточно интересно, но оказалось совершенно не жизнеспособно. Сегодня же самоуправлению важно попробовать выжить в сложной ситуации, устоять в состоянии жесткого прессинга со стороны властной вертикали. И в этой ситуации необходимо сохранить, во-первых, доверие со стороны населения и, во-вторых, кадры, которые в состоянии быть не только исполнителями на местах, но и быть действительно организаторами самоуправления. Пока же, по оценке Э. Маркварта, самоуправления, под которым он понимает в первую очередь механизм обустройства жизни на местах, становится все меньше, а местного государственного управления — все больше.

Среди основных событий, произошедших в сфере местного самоуправления, Э. Маркварт отметил прежде всего принятые в субъектах РФ решения по реализации Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ. В значительной части региональных законов были закреплены две наиболее одиозные нормы указанного Федерального закона — возможность отмены прямых выборов глав муниципальных образований и изъятия у муниципалитетов вопросов местного значения с передачей их для решения региональным властям. Э. Маркварт подчеркнул, что такая реакция ре-

¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с. С электронной версией текста Доклада можно ознакомиться по ссылке: http://hspa.ranepa.ru/uploads/news/2015/12/doklad_msu_2015_2izd.pdf

² Подробнее см.: Состоялась презентация и обсуждение Доклада о состоянии местного самоуправления в России (электронный документ). URL: <http://131fz.ranepa.ru/sostoyalas-prezentaciya-i-obsuzhdenie-doklada-o-sostoyanii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii/> (дата обращения: 22.01.2016).

гиональных властей на Федеральный закон № 136-ФЗ была во многом обусловлена тем, что именно они и выступили инициаторами принятия этого закона. И с этой точки зрения конституционные основы местного самоуправления действительно сильно пошатнулись. Вторым ключевым событием прошедшего года стали правовые позиции Конституционного Суда, благословившие все эти отступления от конституционных принципов. Это, во-первых, Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г. № 30-П, которым фактически было разрешено субъектам Федерации устанавливать по своему усмотрению модель формирования органов местного самоуправления для городских округов и муниципальных районов, а при желании и для городских поселений в случае, если это будет представлено «красивыми словами». И, во-вторых, Определение от 6 октября 2015 г. № 2004-О, которым Конституционный Суд лишил активных граждан возможности выступать по своей инициативе в защиту института местного самоуправления, введя категорию субъективно понятого общественного интереса и тем самым существенно ограничив круг лиц, способных обратиться за судебной защитой.

Завершая свое выступление, Э. Маркварт подчеркнул, что считает неверной постановку вопроса о развитии местного самоуправления, поскольку надо сначала вернуться к заложенной в Конституции форме самоуправления и в первую очередь воссоздать в полном объеме его организационную (включая автономию и самостоятельность), компетенционную и финансовую основы. Поэтому в краткосрочной перспективе 2016–2017 гг. ситуация с местным самоуправлением, по мнению эксперта, вряд ли улучшится. Тем не менее уже в среднесрочной перспективе снова возникнет необходимость вернуться к базовым основам местного самоуправления и в очередной раз взяться за выстраивание этого института.

Следующим выступил доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **И.В. Бабичев**. Отвечая на ключевой вопрос экспертной дискуссии, он отметил, что нормативная база местного самоуправления создается у нас в стране уже почти 25 лет и к настоящему моменту однозначно сформирована. Однако сколько на этой нормативной основе создано реального местного самоуправления, сколько муниципального управления, а сколько гражданской активности и сколько вообще этого должно быть на самом деле — большой вопрос. По мнению И.В. Бабичева, одной из основных проблем, препятствующих развитию в России местного самоуправления, является отсутствие сильной

национальной ассоциации местных властей. По его мнению, степень развития местного самоуправления коррелируется со степенью эффективности и значимости такой национальной ассоциации, т.е. чем менее значима подобная организация, тем менее значимо местное самоуправление, и наоборот. На справедливость такого вывода, в частности, указывает опыт европейских стран, а также стран со схожей моделью организации местного самоуправления, например, Израиля, имеющего сильную национальную ассоциацию местных властей.

Второй актуальной для отечественного самоуправления проблемой, по мнению И.В. Бабичева, является неразвитость гражданского общества на местах. До тех пор, пока на местах не разовьются институализированные гражданские сообщества, в нашей стране не будет ни ТОСов, ни волонтерства, ни благотворительности, ни инициативного участия бизнеса в муниципальном хозяйствовании. Пока же в значительной части муниципальных образований нет даже работоспособных местных отделений политических партий, в том числе представленных в Государственной Думе, не говоря уже о местных общественных движениях (так называемых ратушных партиях), которые могли бы участвовать в решении локальных задач. Более того, сама возможность прямого участия неполитических общественных движений в муниципальных выборах сейчас в законодательстве не предусмотрена.

Третьим моментом, на который обратил внимание И. Бабичев, стал вопрос о национальной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. Согласившись с мнением ранее выступавших экспертов, он отметил, что такая стратегия должна получить нормативное оформление на уровне не ниже указа Президента или постановления Правительства. И.В. Бабичев напомнил, что опыт разработки и принятия таких документов был в конце 1990-х годов³ и тогда они сыграли свою позитивную роль в развитии самоуправления. Вместе с тем на новом этапе федеральной власти также необходимо определиться с тем, каким должно быть соотношение местного управления и местного гражданского самоуправления, какой должна быть структура муниципальной власти, с помощью каких механизмов будет обеспечиваться устойчивость развития муниципальных образований и т.п. Именно на такие вопросы должна ответить стратегия.

Комментируя события 2015 г., И.В. Бабичев выделил очередную попытку создания сильной национальной ассоциации местных властей на базе Общероссийского Конгресса муниципальных образований, в котором в апреле сменилось руководство и появил-

³ Речь, по всей видимости, идет об указах Президента РФ от 11.06.1997 № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» и от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

ся новый президент⁴, была принята новая программа развития и внесены изменения в устав. По его мнению, это, безусловно, является движением в правильном направлении, однако для создания организационно сильной и самостоятельной структуры муниципального представительства на федеральном уровне пока недостает политической воли и мотивации, а также соответствующих материальных ресурсов. Другим важнейшим событием ушедшего года, по оценке И.В. Бабичева, является упомянутое ранее Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г., а также Определение РФ от 8 декабря № 2741-О, конкретизирующее некоторые его положения. С одной стороны, эти решения подтвердили конституционность большей части положений Федерального закона № 136-ФЗ и принятых на их основе федеральных и региональных законов, с другой стороны, в отношении сельских и городских поселений, не выполняющих большого массива государственных задач (каковых в России подавляющее большинство), была четко определена необходимость альтернативных способов замещения должности главы муниципальных образований, одним из которых должны быть прямые выборы. По мнению И.В. Бабичева, это является важным шагом, даже несмотря на то, что от Конституционного Суда ожидалось указание на необходимость закрепления в региональных законах альтернативных вариантов формирования местной власти для всех типов муниципальных образований. Было бы правильным, если бы муниципалитеты имели выбор из 2–3 или более схем, закрепленных в региональном законодательстве. Такой подход соответствовал бы закрепленной в Конституции РФ и Европейской Хартии формуле подзаконного местного самоуправления. Тем не менее даже в существующем виде решения Конституционного Суда дают законодателю доктринальную возможность обосновывать дальнейшее движение в нужном направлении.

Говоря о задачах на 2016 г., И.В. Бабичев отметил, во-первых, необходимость продолжения движения по пути создания национальной ассоциации местных властей, во-вторых, развитие гражданского общества на местном уровне и его институций, в том числе через постановку государственной задачи содействовать этому движению и, наконец, важность принятия государственной стратегии развития местного самоуправления. По его мнению, все эти задачи могут и должны быть решены в предстоящем году, предоставляющем широкие возможности ввиду начавшегося в стране большого политического процесса.

Завершая свое выступление, И.В. Бабичев напомнил, что местное самоуправление существует не в вакууме и напрямую связано с судьбой государства и

соответствующей социально-экономической ситуацией. Среди возможных рисков он выделил два полярных сценария развития местного самоуправления. С одной стороны, социально-экономический кризис может усилить централистские начала в деятельности государственной власти, которые находят свое проявление в желании окончательно загнать местное самоуправление «под губернаторов». В частности, в рамках именно этого тренда может быть рассмотрена реформа 2014 года, закрепившая за регионами право перераспределять вопросы местного значения и определять порядок формирования местной власти. С другой стороны, существует риск безудержной деструктуризации государства на основе анархически понимаемых принципов демократии, примером чему являются события, не так давно происходившие в целом ряде других государств. И деструктуризацию, и вертикализацию власти Россия уже проходила в недалеком прошлом, поэтому, по мнению И. Бабичева, ни первая, ни вторая ситуация ничего хорошего местному самоуправлению не дает. Поэтому надо «пройти между ливнями» и выстроить относительно автономную местную власть, т.е. сделать ровно то, чего требуют Конституция и Европейская Хартия. Для этого нужно в соответствии с принципом субсидиарности определить необходимую и достаточную компетенцию местного самоуправления с учетом видов муниципальных образований, что делает невозможным произвольное перераспределение субъектами Федерации полномочий. Также следует озаботиться созданием развивающей модели муниципальной экономики и местной бюджетно-налоговой системы, поддерживать развитие гражданского общества и его институтов.

Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН **В.Н. Лексин** в своем выступлении обратил внимание на феноменальную унификацию в организации местного самоуправления, приводящую к тому, что за небольшим исключением муниципальные образования перестали друг от друга отличаться. Однако сельское поселение в Краснодарском крае с численностью жителей в 38 тыс. человек и сельское поселение во Владимирской области, в котором живут 14 человек, являются абсолютно разными структурами. Поэтому одной из самых главных задач на будущее, по его мнению, должно стать раскрепощение местного самоуправления, вывод его из «унификационной тюрьмы».

Самый сложный, по мнению В.Н. Лексина, вопрос — это соотношение местного самоуправления и местного управления. В нем четко прослеживается слабость позиции гражданского общества, которое должно было зародиться не в московских тусов-

⁴ 14 апреля 2015 г. новым президентом ОКМО был избран председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев.

ках, а на местах, как это происходило во всем мире начиная с XV века. Вместе с тем местная власть, как никакая другая, связана с органами государственной власти, поскольку в рамках отраслевого управления вынуждена выполнять указания, получаемые по линии отраслевых министерств и ведомств (Минздрава России, Минобрнауки России и др.), а также контрольно-надзорных органов. С одной стороны, государственная встроенность местной власти является естественным следствием того, что она плоть от плоти того, что происходит в нашей стране, и по-другому быть не может. С другой стороны, это приводит к странным бюджетным отношениям и серьезнейшей перегрузке органов местного самоуправления государственными полномочиями. Поэтому В.Н. Лексин первоочередной считает задачу четкого разграничения реализуемых местными властями полномочий на государственные и на собственно самоуправленческие. По его оценкам, на данный момент собственно самоуправленческим является в лучшем случае 30% из того, что делают органы местного самоуправления. Остальное является выполнением либо бюджетных требований, либо предписаний федеральных органов власти. Поэтому принципиально важным является четко выделить государственные полномочия, которые должны финансироваться за государственный счет.

Другим серьезнейшим фактором, по оценке В.Н. Лексина, оказывающим сильнейшее влияние на местное самоуправление, является общая социально-экономическая и политическая ситуация в стране. Экономический кризис и внешнеполитическая самоизоляция страны оказывают сильнейшее воздействие на местное самоуправление, т.к. именно на местах начинают закрываться предприятия, увеличивается безработица и снижается материальная обеспеченность жителей. Причем данный тренд характерен не только для экономически слабых муниципалитетов, но и для традиционно богатых городов нефтегазовых регионов страны. Поэтому В. Лексин считает принципиально важным для дальнейшего развития научить жить внутри своей страны, рассчитывая на собственный внутренний рынок, а не на внешнюю конъюнктуру. И именно органы местного самоуправления могут сыграть огромную роль в развитии местных рынков. Тем более что местное самоуправление является самой работоспособной структурой, которая сейчас имеется в нашей стране.

Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ИЗиСП при Правительстве РФ **В.И. Васильев** в своем выступлении уделил особое внимание Постановлению Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П, которое, по его мнению, создает предпосылки для рассмотрения вопроса о переходе к одноуровневому местному самоуправлению. В.И. Васильев обращает внимание на то, что Конституцион-

ный Суд строит свою аргументацию в рассматриваемом Постановлении, отталкиваясь от Постановления Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П по так называемому «удмуртскому» делу, в котором сделан вывод о возможности, но не обязательности создания на уровне районов и городов территориальных органов государственной власти субъектов Федерации. В новом прочтении это позволяет Конституционному Суду сделать вывод о том, что местное самоуправление в собственном смысле возможно только на наиболее приближенном к населению уровне городских и сельских поселений, в то время как на уровне региональных столиц, городских округов, муниципальных районов и даже отдельных промышленно развитых поселений, перегруженных государственными полномочиями (о чем прямо пишет в своем решении Конституционный Суд) вопрос о структуре органов власти и порядке их формирования должен решаться региональными властями. Вместе с тем, по мнению В.И. Васильева, позиция Конституционного Суда по этому вопросу непоследовательна. С одной стороны, в Постановлении Конституционного Суда и в особом мнении судьи-докладчика Н.С. Бондаря в силу буквального понимания статьи 131 Конституции РФ говорится о необходимости учета мнения населения при решении вопросов, связанных с определением структуры органов местного самоуправления, с другой стороны, Суд считает конституционным закрепление за региональными властями права устанавливать безальтернативные варианты структуры и порядка формирования органов местного самоуправления. Фактически Конституционный Суд пытается сидеть на двух стульях, одновременно требуя и обязательного учета мнения населения, и соглашаясь с правомочностью закрепления за региональными властями права определять своими законами структуру органов местного самоуправления.

Говоря о состоянии и перспективах местного самоуправления, В.И. Васильев отметил, что если взять весь процесс, всю историю взаимоотношений уровней публичной власти после принятия Конституции РФ, то становится очевидным, что постепенно, но неуклонно идет централизация управления, что также сказывается и на местном самоуправлении. Также В.И. Васильев отметил безразличие значительной части населения к правовым возможностям участвовать в самоорганизации местной жизни, предоставленным действующей Конституцией РФ. Не очень хорошо продуманными, по его мнению, являются и отношения, связанные с муниципальной собственностью, которая не воспринимается жителями как собственное достояние, используемое для решения волнующих их проблем.

Завершая свое выступление, В.И. Васильев еще раз вернулся к проблеме участия населения в местном самоуправлении, обратив внимание на то, что действу-

ющее законодательство предусматривает как формы соучастия в деятельности органов местного самоуправления, так и непосредственное решение гражданами вопросов местного значения. Проблема в том, что население в основном привлекается к рекомендательным формам участия, в то время как окончательное решение вопросов остается за органами власти. Однако местное самоуправление не может появиться без того, чтобы люди начали сами решать какие-то вопросы, даже самые мелкие, такие как строительство колодца или установка столба освещения. Решая эти вопросы, они начнут понимать, что вся муниципальная собственность на их территории (земля, дорога, сад, пруд и т.п.) является их общим достоянием, и только тогда они станут принимать участие в самоуправлении. Вместе с тем В.И. Васильев признался, что он настроен пессимистически и не думает, что в ближайшее время что-то в сфере местного самоуправления принципиально изменится. Поэтому он считает необходимым возвращение к тексту Конституции РФ и принятие государственной концепции развития местного самоуправления, в которой будет четко обозначена роль данного уровня власти, порядок его взаимодействия с государственной властью. В.И. Васильев также считает, что при необходимости можно вернуться и к вопросу о совершенствовании конституционного регулирования местного самоуправления, чтобы оно стало наконец на свое место.

Реагируя на данное выступление, Э. Маркварт отметил, что на практике имеется целый ряд случаев, когда жители пытались проводить местные референдумы, в том числе и по вопросу сохранения прямых выборов или по их возврату, но эти инициативы встретили жесткое сопротивление со стороны властей. Существуют прецеденты, когда инициативные публичные слушания разгонялись силовым образом, как несанкционированные собрания и митинги, а на тех публичных слушаниях, которые положены по закону, мнение населения никогда не учитывается. Такие примеры, по мнению Э. Маркварта, отбивают у людей всякую охоту участвовать в таких процедурах.

Критически к идее анализировать итоги столь коротких, годовых промежутков времени в ситуации, когда имеется достаточно длительная, достаточно устойчивая и достаточно понятная тенденция, отнеслась кандидат экономических наук, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара **И.В. Стародубровская**. Также неактуальным, по ее мнению, является и вопрос о том, есть ли в России местное самоуправление или есть только муниципальное управление. И.В. Стародубровская считает, что деградация активно началась с принятием Федерального закона № 131-ФЗ и с последующей реформы местного самоуправления. Она, так же как некоторые другие экс-

перты, выступала против принятия этого закона, указывая на неминуемые негативные последствия предусмотренной им унификации. Местное самоуправление является творчеством, оно должно предусматривать различные формы и варианты. Поэтому с его унификацией возобладало муниципальное управление. В последние годы были нивелированы последние яркие примеры интересных механизмов организации местного самоуправления. Таковым, по мнению И.В. Стародубровской, являлся опыт Пермского края, в котором была построена интересная система, позволявшая на уровне муниципальных районов реально выстраивать долгосрочную стратегию управления финансами и принятия решений, в том числе связанных с капитальными вложениями. Однако по факту эта система также больше не функционирует.

И.В. Стародубровская предложила обратить внимание на две опасные тенденции, которые в перспективе могут окончательно подорвать тот потенциал, который все-таки остался на местном уровне. Первая тенденция — это ослабление городов, которые любой стране служат источником инноваций, теми центрами, которые преобразуют окрестную сельскую местность, встраивая ее в современную экономику и общественные отношения, делают ее жизнеспособной, а не архаичной. Поэтому, насколько сильны города, настолько будет сильна и вся система местного самоуправления, если, конечно, здесь не понимается исключительно система социального иждивенчества и проедания бюджетных ресурсов. На это указывает опыт других стран, в которых пространство играет важную роль в организации публичной власти. Например, в Канаде, как в стране наиболее близкой в этом смысле к России, говорилось, что целью любых преобразований и трансформаций местной власти является поиск форм усиления роли городов. Наша же страна, по оценке И.В. Стародубровской, уже вступила не только фактически, но теперь и формально на путь ослабления городов, тем самым стратегические перспективы приносятся в жертву текущей политической конъюнктуре. Поэтому ослабление городов будет иметь очень тяжелые последствия.

Вторая опасная тенденция, на которую обращает внимание И.В. Стародубровская, это слабость социальных связей, лежащих в основе местных сообществ, и являющихся залогом эффективности как для местного самоуправления, так и для муниципального управления. Там, где есть сильные социальные связи, например на Северном Кавказе, существует реальная самоорганизация жителей и сильные общины, для которых законодательные новации являются не столь значимыми, т.к. люди, несмотря ни на что, будут продолжать жить так, как они самоорганизовались. В тех же регионах, в которых социальные связи не так прочны, процесс вертикализации власти приведет к еще большему их ослаблению и ускоренному разру-

шению местных сообществ. Причиной для этого станет конкуренция за уменьшающиеся ресурсы, которые в вертикальной системе распределяются сверху вниз. По прогнозу И.В. Стародубровской, ослабление социальных связей не только расколется сообщество, сделав невозможным самостоятельное решение им местных проблем, но и окажет непосредственное негативное влияние на отношения между людьми, делает их более нетерпимыми друг к другу.

Подводя итоги сказанному, И.В. Стародубровская обращает внимание на взаимосвязанность поднятых ею проблем ослабления городов и разрушения социальных связей. Несмотря ни на что, сейчас именно в городах сохраняется низовая гражданская активность, «городской активизм». Поэтому основной задачей сейчас является поддержание и сохранение чувства сообщества и местной солидарности.

Пленарную часть экспертной дискуссии завершило выступление доктора географических наук, профессора МГУ имени М.В. Ломоносова, директора региональной программы Независимого института социальной политики **Н.В. Зубаревич**, которая обратила внимание на проблему реформирования экономики, в результате чего возник конфликт между отраслевой и территориальной эффективностью. В частности, результатом отраслевой оптимизации стала передача на региональный уровень целого ряда вопросов, до этого традиционно решавшихся органами местного самоуправления. Это прежде всего медицина и образование. Н.В. Зубаревич подчеркнула, что когда начинают работать экономические механизмы и групповые интересы, то законы уходят на второй план. И на это мало что способно повлиять, т.к. политический цикл рано или поздно закончится, а группы интересов останутся.

Н.В. Зубаревич показала, как экономические институты обуславливают зависимость городских округов (как правило, являющихся наиболее развитыми городами своих регионов) от региональных властей. Так, при сокращении собственных налоговых и неналоговых доходов (это произошло после снижения отчислений в местные бюджеты от НДС) основным источником средств для муниципальных образований неминуемо становятся субсидии, распределение которых находится в ведении субъектов Российской Федерации. В настоящее время, по ее оценкам, межбюджетные трансферты для городских округов составляют 55% доходов местных бюджетов городских

округов. Иными словами, городские округа больше чем на 50% являются зависимыми от регионов. О каком самоуправлении можно говорить в таких условиях? Для того чтобы изменить эту ситуацию, Н.В. Зубаревич считает необходимым начать дискуссию о соотношении интересов развития городов и регионов.

Обращаясь к проблеме развития городских сообществ, Н.В. Зубаревич присоединилась к позиции И.В. Стародубровской, которая показала традиционный формат патриархальной общины, способной на периферии обеспечивать самоорганизацию «лицом к лицу». С другой же стороны находятся крупные города, в которых, по мнению Н.В. Зубаревич, возникает новая, постмодерновая, современная форма самоорганизации. И пока у этих городов не появятся ресурсы для того, чтобы как-то поддерживать эту гражданскую активность, верить приходится в бесконечные конгрессы местных муниципалитетов и меняющиеся структуры в сторону максимизации соответствия линии, задаваемой органами государственной власти.

Первым на данный призыв откликнулся **И.В. Бабичев**, предложив задуматься над причинами, которые привели к сложившейся в отношении муниципалитетов бюджетно-налоговой политике. Причем, по оценке И. Бабичева, картина еще хуже, чем ее показала Н.В. Зубаревич, т.к. объем консолидированного местного бюджета по отношению к ВВП по сравнению с 1997 г. снизился больше чем в 2 раза. По его мнению, основная причина для этого заключается в том, что политические интересы муниципальных образований никто не отстаивает, в отличие от региональных и корпоративных интересов, которые хорошо представлены на федеральном уровне. И.В. Бабичев считает, что задачу представлять и защищать интересы местного самоуправления, в том числе обеспечивая переориентацию бюджетного процесса, должна взять на себя национальная ассоциация муниципальных образований.

Общий итог дискуссии подвел А.Е. Балабанов, который констатировал, что, оценивая состояние местного самоуправления, можно сказать, что «пациент скорее жив, чем мертв», хотя времена тяжелые и с серединой 1990-х годов, когда был пик расцвета реального местного самоуправления, конечно не сравнить. Но есть надежда, что трудности будут преодолены с минимальными потерями, что удастся найти точки опоры для новых шагов и новых политических циклов.

Литература

1. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с.

О некоторых правовых основах муниципальной экономики

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, главный редактор журнала «Местное право»
[ibabou@yandex.ru]
107392, Россия, г. Москва, Халтуринская ул., дом 17, стр. 1

В статье дается общая характеристика компетенционных основ местного самоуправления и ее отдельных элементов, говорится об определенной стагнации в финансово-бюджетной сфере местного самоуправления, формулируются принципы экономической деятельности муниципальных образований, которые могли бы лечь в основу соответствующих законодательных решений.

Ключевые слова: муниципальная экономика, вопросы местного значения, полномочия, перераспределение полномочий, государственные полномочия.

On Certain Legal Bases of the Municipal Economy

Babichev Igor V., Doctor of Law, Class 3 Active State Counsellor of the Russian Federation Editor-in-Chief of Local Laws Magazine
[ibabou@yandex.ru]
107392, Russia, Moscow, Khalturinsky str., house 17, building 1

In this article a general characteristic of competency bases of the local self-government and its several elements is given; it is said about definite stagnation in the financial and budgetary sector of the local self-government, and principles of economic activities of municipalities which could form the basis of corresponding legislative resolutions are formulated.

Key words: municipal economy, local issues, powers, redistribution of powers, state powers.

Муниципальная реформа 2014 года провела «тонкую настройку» в компетенциях местного самоуправления. Было сокращено количество вопросов местного значения сельских поселений (с 44 до 13), однако субъектам Российской Федерации дано право своими законами увеличивать это количество (вплоть до изначальных 44) для всех сельских поселений либо их групп и даже отдельных поселений данного субъекта федерации, исходя из их социально-экономических возможностей.

Как известно, полномочия по вопросам местного значения, которые определены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в посл. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) раздельно для сельских и городских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов, устанавливаются в соответствии с вопросами местного значения так называемыми «отраслевыми» федеральными законами, которых больше 200. Так вот эти полномочия, установленные «отраслевыми» федеральными законами для регионального и местного уровня, Федеральный закон № 136-ФЗ¹, как известно, разрешил субъектам федерации перераспределять между региональным и местным уровнем своими законами и по своему усмотрению. Был сформирован краткий перечень неперераспределяемых полномочий (абзац второй части 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ), и других пределов усмотрению регионального законодателя в этом вопросе федеральный законодатель не положил.

Заметим, что **институты компетенции местного самоуправления**, действующие в российском

муниципальном праве, достаточно сложны и разнообразны. Это институты: вопросов местного значения; полномочий по вопросам местного значения; прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения; разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; делегированных отдельных государственных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления; перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; делегированных полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления этого муниципального района и обратно; закрепление законами субъектов Российской Федерации вопросов местного значения муниципального района за сельскими поселениями и вопросов местного значения городских округов за внутригородскими районами (в последнем случае это может осуществляться и уставом городского округа с внутригородским делением — это единственный случай в Законе, когда муниципальное образование может наделаться *вопросами местного значения муниципальным нормативным правовым актом* муниципального образования второго уровня); разграничение законами субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения между органами местного самоуправления городских округов и внутригородских районов; установление законами субъектов Российской Федерации дополнительных

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением.

Институты вопросов местного значения, разграничения полномочий между уровнями публичной власти, отдельных переданных государственных полномочий — институты конституционные (ч. 1 ст. 130 и ч. 1 ст. 132; ч. 3 ст. 11, ч. 2 ст. 132 Конституции РФ соответственно). Институты полномочий по вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, перераспределения полномочий по вопросам местного значения между поселениями и муниципальными районами и процедуры регулирования этих институтов уже в достаточной степени отработаны федеральным законодательством и практикой. В итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований (ноябрь 2013 г.) говорилось о возможности наделения крупных городских округов дополнительными вопросами местного значения².

Совершенно новым для нашего муниципального законодательства оказался только институт перераспределения полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Он не обсуждался на Всероссийском съезде муниципальных образований, в экспертном сообществе. Поэтому оказался в правовом плане в известной степени «сырым» и совершенствовался в процессе практики правоприменения.

На сегодняшний день можно описать сложившиеся правовые позиции по применению этого института³.

Во-первых, перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации, принявшего данный закон, т.е. этот институт *срочный*, хотя и долгосрочный.

Во-вторых, исходя из принципа юридической иерархии актов, возможность перераспределения законом субъекта федерации полномочий, разграниченных «отраслевым» федеральным законом, может быть возможна лишь в том случае, если в соответствующем федеральном законе предусматривается такое перераспределение. Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ⁴ утвердил такой подход. И действительно, в противном случае получается, что законом субъекта федерации можно править федеральный закон, даже

если федеральный закон такой возможности не предусматривал. Опасный прецедент. Для правовой чистоты уместно было бы ввести соответствующую общую норму и в часть 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ о том, что перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления возможно только в том случае, если это предусмотрено федеральным законом, установившим такие полномочия.

В-третьих, следует отметить, что Конституция РФ (ч. 2 ст. 132) предусматривает единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления — путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий — временное по своей природе — возможно только с муниципального на региональный уровень власти, т.е. только по вопросам местного значения, и «перераспределенные» таким образом полномочия остаются *полномочиями по решению вопросов местного значения, осуществление которых временно передается субъекту федерации*. Причем заметим, что перераспределяются именно полномочия, а не сами вопросы местного значения. Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня власти, от органов государственной власти субъекта федерации органам местного самоуправления возможна только путем наделения законом субъекта федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут передаваться, исчерпывающим образом определен в ч. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

При этом в любом случае при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, и прежде всего установленным ею принципом субсидиарности (ч. 3, 4 ст. 4): осуществление публичных функций, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и ха-

² См.: Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период (Итоговый документ съезда муниципальных образований) // Местное право. 2013. № 6. С. 68.

³ См.: Бабичев И.В., Панасюк А.М., Волков В.В. и др. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления / под общ. ред. В.Б. Кидяева. М.: Издание Государственной Думы, 2015. В этом издании представлены правовые позиции профильного Комитета Государственной Думы по целому ряду актуальных вопросов применения федерального законодательства о местном самоуправлении.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.

рактера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Надо отметить, что Всероссийский съезд муниципальных образований в своем итоговом документе рекомендовал предусмотреть в федеральном законе возможность предварительного согласования передачи полномочий органов государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления с советами муниципальных образований субъектов РФ. Как уже говорилось, итоговый документ не обсуждал институт перераспределения полномочий, но целесообразность предусмотреть в федеральном законе аналогичный механизм учета мнения муниципальных образований при перераспределении полномочий на региональном уровне очевидна и соответствовала бы как раз принципу subsidiarity.

И в-четвертых. Из изложенных в постановлении от 30.06.2006 № 8-П и определении от 07.12.2006 № 542-О правовых позиций Конституционного Суда РФ следует, что при передаче имущества от одного публичного собственника другому в связи с перераспределением публичных полномочий (независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества) предполагается соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что опять же требует учета позиции органов местного самоуправления.

Следует при этом иметь в виду, что нормами Конституции РФ и законодательства РФ, в частности Бюджетным кодексом РФ, не допускается возможность произвольного изъятия в связи с перераспределением полномочий ни доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ, ни объектов муниципальной собственности.

Таким образом, с учетом сказанного, следует отметить, что институт перераспределения полномочий в целом не выбивается из законодательной системы местного самоуправления, соответствует федеративной природе российского государства и может быть, при правильном (в целевом смыс-

ле) его применении, эффективным инструментом «тонкой настройки» компетенций местного самоуправления по видам муниципальных образований, однако отдельные вопросы реализации этого института требуют дальнейшего законодательного уточнения.

Многое в этом зависит от целевых подходов региональной власти. По данным Минюста РФ, 28 субъектов федерации приняли законы о перераспределении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного самоуправления на региональный уровень. 21 субъект федерации «переместил» на региональный уровень полномочия по распоряжению неразграниченными землями в границах поселений, причем это касается не только (и не столько) сельских поселений (об этом ниже), но прежде всего городских округов — центров субъектов федерации (Барнаул, Великий Новгород, Екатеринбург, Курск, Липецк, Самара, Тула, Тюмень, Чита). Значительно реже перераспределялись полномочия в области территориального планирования, архитектуры и градостроительства (в том числе по утверждению этих документов). Наиболее часто субъекты перераспределяют на региональный уровень полномочия по организации теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, рекламную деятельность, ритуальные услуги и содержание кладбищ, создание условий для обеспечения жителей услугами торговли и бытового обслуживания (хотя совершенно непонятно, как можно (и для чего) перераспределять полномочия по вопросам «создания условий для...» и «участия в...», поскольку это *содействующие* вопросы местного значения и полностью отстранять местное самоуправление от решения таких вопросов на своей территории точно противоречит и принципу subsidiarity, и принципу самоуправления).

Наиболее активно перераспределяют полномочия с местного уровня на региональный Московская, Орловская, Ульяновская области, Приморский край и Ненецкий автономный округ, где это произошло в значительном объеме. Московская область часть полномочий по вопросам местного значения, перемещенных от поселений на региональный уровень, передала муниципальным районам уже в качестве делегированных государственных полномочий, что неправомерно и противоречит федеральному закону, поскольку перемещенные полномочия, как уже отмечалось, *не становятся государственными*, а остаются *полномочиями по вопросам местного значения*, временно переданными для исполнения органам государственной власти субъектов федерации.

В июне 2014 года инициированным Правительством РФ Федеральным законом № 171-ФЗ⁵ были внесены изменения в Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»⁶ (с последующими редакциями) (далее — Федеральный закон № 137-ФЗ), которые предусмотрели наделение поселений правом распоряжения земельными участками, находящимися на территории поселений, государственная собственность на которые не разграничена. Причем это право предоставлялось только тем поселениям, которые имели утвержденные правила землепользования и застройки, в противном случае право распоряжения такими землями сохранялось за муниципальным районом. Правительство, таким образом, услышало давние предложения муниципального сообщества, всегда поддерживаемые Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления⁷ по наделению крепких поселений (а именно такие поселения имеют и генеральные планы своего развития, и правила землепользования и застройки) правом распоряжаться своей судьбой, поскольку территория поселения с проживающими на ней жителями — это и есть жизнь и судьба каждого конкретного поселения. Это дало крепким селам шанс на развитие. Создание конкретных механизмов и возможностей социально-экономического развития для сельских поселений находится в контексте поручений Президента и Правительства Российской Федерации по решению задач восстановления сельских территорий и реосвоению агроэкономического пространства в регионах Российской Федерации.

Заметим при этом, что согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, являются отдельными государственными полномочиями (причем федеральными), передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, поэтому они не могут быть переданы поселением муниципальному району, но могут быть перераспределены субъектом федерации с уровня поселения на свой, региональный уровень, что предусматривается ст. 2 Федерального закона № 137-ФЗ, ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и Федеральным законом от 29.12.2014 № 485-ФЗ.

Однако, похоже, не все так просто в «датском королевстве». Вскоре вполне последовательно началось нивелирование этого решения, и именно со стороны Правительства. Федеральным законом от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»⁸ из бюджетов сельских поселений в бюджеты муниципальных районов были переданы доходы (по нормативу 100%) от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений, а также доходы от продажи таких земельных участков. Для бюджетов же городских поселений распределение доходов от распоряжения такими землями осталось прежним: 50% — городскому поселению, 50% — муниципальному району. То есть распоряжаться земельными участками сельские поселения могут, а получать доходы от этой деятельности — нет, при этом городские поселения и распоряжаются землями, и получают свою часть дохода. По-моему, имеет место разрыв логики, или, говоря по-умному, диссимметрия воли законодателя и — как следствие — вот такая диссимметрия права⁹. После принятия Федерального закона от 29.11.2014 № 383-ФЗ последовало уже несколько законодательных попыток (пока, к счастью, безуспешных) вернуть и вопрос о распоряжении неразграниченными землями из ведения сельских поселений в ведение муниципального района.

Должен отметить в связи с этим, что вопрос о распоряжении неразграниченными государственными землями со стороны «крепких» сельских поселений решен в настоящее время в законодательстве достаточно здраво и дает возможность перспективным сельским поселениям развиваться, иметь инструменты для такого развития, в то же время дает возможность субъектам федерации своими законами вносить коррективы, в том числе «точечные» (охватывающие отдельные поселения) в этот процесс, если того требуют сложившиеся обстоятельства.

Как выше уже отмечалось, в 21 субъекте федерации (по данным Минюста РФ на конец 2015 года) приняты решения о перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, находящимися в неразграниченной государственной собственности, с поселенческого уровня на уровень субъекта федерации, хотя стоит обратить внимание на то,

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть 1). Ст. 3377.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

⁷ См. мероприятия на эту тему, проводимые Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и принимаемые на них итоговые документы, на сайте Комитета по адресу: www.komitet4.km.duma.gov.ru/

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 48. Ст. 6664.

⁹ О диссимметрии права как дефекте права см.: Бабичев И.В., Кодина Е.А. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2008. С. 596–610.

чтобы и со стороны субъектов федерации здесь был взвешенный и продуманный подход, в соответствии с принципом субсидиарности и учитывая социально-экономическую необходимость развития сельских территорий. Необходимо безотлагательно вернуть, пусть и частично, доходы от распоряжения неразграниченными государственными землями в бюджеты поселений, особенно для тех поселений, которые эти земли распоряжаются.

Говоря шире, практика последних полутора лет показывает, что некоторые вопросы местного значения из числа переданных от сельских поселений муниципальным районам надо вернуть вновь на уровень сельских поселений, исходя опять-таки из принципа субсидиарности и социально-экономической необходимости развития села. Это такие вопросы местного значения, как: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, организация в границах поселения электро-, газо- тепло- и водоснабжения и водоотведения (полностью или частично), организация сбора и вывоза твердых бытовых отходов и мусора, создание условий для массового отдыха населения, организация транспортной доступности, создание условий для развития народного художественного творчества, осуществление муниципального лесного контроля, участие в профилактике терроризма и экстремизма, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, противодействие коррупции.

Надо отметить, что значительная часть субъектов федерации (до двух третей) передали эти вопросы вновь от муниципальных районов сельским поселениям. Полагаю, что было бы целесообразно вновь закрепить их за сельскими поселениями вместе с соответствующими доходами местных бюджетов (в том числе и за счет доходов от распоряжения неразграниченными государственными землями). В случае же невозможности или нецелесообразности решения тех или иных вопросов местного значения конкретным сельским поселением оно само может передать полномочия по решению этого вопроса (вместе с финансовыми источниками) муниципальному району. Это будет тот самый механизм «тонкой самонастройки», в данном случае в сфере компетенций, чем и ценно самоуправление, при этом, по общему правилу, механизмы самонастройки и саморегуляции управленческой деятельности являются одними из наиболее действенных механизмов по снижению коррупционных рисков, что также необходимо учитывать на практике. И, конечно, надо вернуть возможность сельским поселениям разрабатывать и утверждать генеральные планы поселений, правила землепользования и застройки, сопутствующую и подготовленную на их основе документацию, осуществлять градостроительное регулирование и муниципальный земельный контроль.

В финансово-бюджетной сфере местного самоуправления существенных подвижек по-прежнему не наблюдается. Конечно, скажут нам, трудно что-либо предпринимать в условиях экономического кризиса. Однако создание предпосылок для стимулирующей развитие системы муниципальной экономики, муниципального хозяйства есть как раз работа по преодолению этого самого кризиса с муниципального уровня.

Для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов. Очевидно, что наличие среди доходных источников налогов, на расширение налоговой базы которых может влиять муниципалитет, есть мера стимулирующей экономики. Среди таких налогов, помимо имеющих сегодня основных — земельного налога и налога на имущество физических лиц, должны быть налоги на малый бизнес, транспортный налог на автомобили, принадлежащие физическим лицам, доходы от которого аккумулировались бы в муниципальные дорожные фонды и шли на обустройство дорог местного значения, а также на обустройство внутрипоселенческих дорожек и тротуаров.

Важным вопросом для развития территорий поселений является вопрос уплаты налога на доход физических лиц по месту жительства (а не по месту работы, как сейчас). При существующей сегодня системе уплаты этого налога — а это один из наиболее крупных налогов и по природе своей налог «самоуправленческий» — отчисления от этого налога поступают в значительной степени в бюджеты крупных промышленно развитых городов, в которых и работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов (входящих в такие городские агломерации, транспортный радиус которых может составлять до двух часов в одну сторону), а не в бюджеты этих муниципалитетов. Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых медицинских, социальных, образовательных и иных жизненно важных общественных услуг осуществляется в значительной степени по месту их жительства, равно как и само благоустройство этих самых мест жительства. Таким образом, существующий порядок зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, что, понятно, не стимулирует их социально-экономическое развитие. Можно с большой уверенностью сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления налога на доходы физических лиц (не по месту основной работы, а по месту жительства) невозможно. Следует отметить, что норма о зачислении налога на доходы физических лиц по месту жительства была сформули-

рована еще в Законе СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

С другой стороны, передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 1–1,5% позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты налога. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организаций между местными бюджетами необходимо изменить порядок его взимания, установленный в Налоговом кодексе РФ.

Важным средством наполнения местных бюджетов и средством стимулирующего регулирования бизнеса на соответствующих территориях могли бы стать местные сборы — институт, установленный Конституцией РФ (ч. 1 ст. 132), но сегодня не применяемый (а в 90-х годах применявшийся широко). Местные сборы, вопреки расхожему мнению, при грамотном применении не увеличивают общую фискальную нагрузку на бизнес (в отличие от налогов). Мы говорим о сборах на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина, гравий, торф), о сборе на рекламу, за использование местной символики, за использование мусорных полигонов, курортный сбор (взимаемый с пользователей курортной инфраструктуры). Сборы (за исключением курортного) платит тот, и только тот бизнес, который осуществляет соответствующую деятельность, и эта деятельность за счет этого становится вполне прозрачной и учитываемой.

Дополнительными источниками ресурсов для «точечной» целевой деятельности могут стать те «самоуправленческие» институты, которыми широко пользовалось русское земство и которые практически не использует российское местное самоуправление: самообложение граждан, в том числе и на части поселения в отдельных населенных пунктах (особенно если субъект РФ осуществляет софинансирование собранных таким образом средств)¹⁰, благотворительность со стороны бизнеса (как целевая, так и в форме нецелевых пожертвований в бюджет), добровольчество для содействия решению вопросов местного значения¹¹.

Принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным им полномочиям залож-

жен в идеологии Федерального закона № 131-ФЗ, хотя такой правовой нормы в нем напрямую нет. Зато такие нормы есть в Европейской хартии местного самоуправления (п. 2 ст. 9). При этом, согласно Хартии, муниципальные образования должны хотя бы частично обладать реальными собственными финансовыми средствами, которыми они вправе распоряжаться по своему усмотрению (п. 1 ст. 9). То есть Хартия говорит о необходимости бюджетов развития в структуре местных бюджетов. С нашей точки зрения, бюджеты развития в структуре местных бюджетов должны составлять 10–20% и быть направлены на реализацию целей, определенных в рамках процесса стратегического планирования в муниципалитете в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹².

Вообще говоря, вопрос об **экономической деятельности муниципалитетов**, ее формах и пределах давно должен стать предметом глубокого анализа и экспертного обсуждения с выходом на соответствующие законодательные решения. Можно предложить несколько принципов экономической деятельности муниципальных образований, которые могли лечь в основу соответствующих законодательных решений:

— муниципальные образования являются полными субъектами экономической (хозяйствующей) деятельности на своей территории, наряду с субъектами других организационно-правовых форм и форм собственности;

— собственно хозяйствующая деятельность муниципалитетов осуществляется в нерыночных (один хозяйствующий субъект либо вовсе отсутствие частных хозяйствующих субъектов в этом секторе экономики) и полурыночных (два-три субъекта) секторах муниципальной экономики; в рыночных же секторах муниципалитет осуществляет регулирующие и контрольные функции;

— выбор способа организации экономической деятельности должен обеспечивать экономическую эффективность, сравнительно с другими способами, устойчивость (гарантированность), контролируемость и доступность предоставляемых услуг и продуктов;

¹⁰ По данным В.В. Левиной, общий объем поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан в 2014 году возрос в 4,5 раза относительно 2013 года; самообложение в 2014 году вводилось в 1454 муниципалитетах в 34 субъектах федерации. В Татарстане сумма собранных средств составила около 80 млн рублей, из республиканского бюджета поселениям к этому было перечислено свыше 300 млн рублей (более 40% поселений приняли решения об использовании средств самообложения для финансирования ремонта и содержания дорог внутри населенных пунктов, в т.ч. мостов); в Пермском крае было собрано 4,45 млн рублей, из республиканского бюджета к этому перечислено 22,9 млн рублей. См.: Левина В.В. Средства самообложения граждан как источник доходов местных бюджетов // Практика муниципального управления. 2015. № 10. С. 25–29.

¹¹ Так, О.В. Решетников приводит пример, когда добровольцами было осуществлено благоустройство муниципальной площади (находившейся на спорной между муниципалитетами территории) за 5 тыс. рублей (они выиграли муниципальный грант на такую сумму) // Архив автора.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

— выбор способа организации экономической деятельности муниципалитетов должен быть прозрачен и конкурентен, обеспечивать доступ к предоставлению соответствующих услуг и продуктов любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям;

— для осуществления хозяйствующей деятельности в нерыночных и полурыночных секторах муниципальной экономики муниципалитеты могут использовать организационно-правовые формы муниципально-частного партнерства для решения целевых задач муниципальной деятельности при участии и регулировании публичной власти и не допуская образования неконтролируемых со стороны публичной власти «локальных монополий» (единственный сельскохозяйственный рынок, единственный элеватор, единственная частная транспортная компания в муниципалитете и т.п.) и их ценово-тарифных подходов;

— развитие организационно-правовых форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества в нерыночных и полурыночных нишах муниципальной экономики (межмуниципальных учреждений и предприятий прежде всего), в том числе с использованием механизмов муниципально-частного и государственно-муниципально-частного партнерства, не допуская при этом, чтобы создавались такие юридические лица межмуниципального хозяйствующего сотрудничества, посредством которых в силу гражданского законодательства:

— отчуждалась муниципальная собственность, которой они были наделены при организации;

— учредитель у которых один либо это физические лица;

— ответственность которых по долгам изначально не определена или не ограничена.

Решения о создании межмуниципальных хозяйствующих субъектов, в том числе межмуниципально-частного партнерства, либо участия в таком субъекте, порядок управления в нем и представление интересов муниципальных образований принимаются представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Вообще говоря, участие представительных органов муниципальных образований в определении характера, параметров и процедур муниципальной экономической деятельности (учреждение муниципальных хозяйствующих субъектов, установление цен и тарифов (либо параметров их границ) на услуги муниципальных хозяйствующих субъектов, установление «локальных монополий» и мер по контролю их деятельности, определение форм муниципально-частного партнерства, учреждение субъектов муниципально-частного партнерства и сфер их деятельности, проведение соответствующих конкурсов и аукционов¹³) должно быть определяющим; местная администрация должна только исполнять и контролировать решения представительного органа и регулярно отчитываться перед ним за это (сейчас в основном все наоборот, исключая отчеты, которых порой не бывает вовсе либо они формальны).

Литература

1. Бабичев И.В., Панасюк А.М., Волков В.В. и др. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления / под общ. ред. В.Б. Кидяева. М. : Издание Государственной Думы, 2015.
2. Бабичев И.В., Кодина Е.А. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2008. С. 596–610.
3. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 672 с.
4. Левина В.В. Средства самообложения граждан как источник доходов местных бюджетов // Практика муниципального управления. 2015. № 10. С. 25–29.

¹³ Что и было, между прочим, в «лихие 90-е»: комитет по управлению имуществом (структура местной администрации) определял объекты приватизации, ее характер (конкурс или аукцион) и готовил документы для приватизации, в последующем контролировал соблюдение конкурсных условий и, в случае несоблюдения, обеспечивал аннулирование результатов конкурса и возврат объекта в муниципальную собственность (через судебные процедуры); непосредственное проведение конкурсов (аукционов) обеспечивал фонд имущества (структура местного совета депутатов). После «президентской реформы» местного самоуправления октября 1993 года фонды имущества ликвидировали, все их полномочия перешли к комитетам по управлению имуществом, т.е. к местным администрациям; этот порядок вещей сохраняется и поныне.

Отдельные публично-правовые аспекты решения проблемы бесхозяйности в современном праве

Баженова Ольга Ивановна, доцент кафедры конституционного и муниципального права, МГУ им. М.В. Ломоносова [bz@lokip.ru]

119991, Россия, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, дом 1, строение 13

Оценивая масштабность и характер проблем, с которыми сталкиваются муниципальные образования при решении задачи преодоления бесхозяйности, автор ставит вопрос о необходимости более глубокого учета публичной составляющей в правовом механизме преодоления бесхозяйности, в том числе о необходимости разработки общих принципов передачи имущества, оставшегося без собственника, в публичную собственность.

Ключевые слова: выморочное имущество, бесхозяйные вещи, несостоятельность (банкротство), публичная (государственная и муниципальная) собственность.

Several Public Law Aspects of Solving the Ownerlessness Issue in the Modern Law

Bazhenova Olga I., Assistant Professor of the Constitutional and Municipal Law Department at Lomonosov Moscow State University [bz@lokip.ru]

119991, Russia, GSP-1, Moscow, Leninskie Gory, house 1, bld 13

The scale and nature of the problems faced by municipalities in solving the problem of overcoming ownerless, the author raises the question of the need for more in-depth account of the public component of the legal mechanism to overcome ownerless.

Key words: escheat, ownerless things, bankruptcy, the public (state and municipal) property.

1. На протяжении многих лет проблема бесхозяйности имущества остается одной из наиболее острых проблем для местного самоуправления¹. Вряд ли будет преувеличением сказать, что в том или ином контексте она затрагивает практически каждое муниципальное образование.

Кто-то из них до сих пор преодолевает последствия структурной перестройки экономики в 90-е годы ушедшего столетия. Огромное количество имущественных объектов в тот период было выведено из хозяйственного оборота вследствие беспрецедентных по своим масштабам процессов приватизации и банкротства государственных предприятий, совхозов, колхозов. Эти объекты оказались ненужными не только новым собственникам и тем, кто управлял процедурами банкротства / приватизации, одинаково спешившим завершить процедуры в как можно более короткие сроки и стремившимся во что бы то ни стало избавиться от непрофильных и неликвидных активов предприятий. Эти объекты, немалую часть которых составлял жилой фонд, объекты социальной и коммунальной инфраструктуры, оказались брошенными и публичной властью, уклонявшейся зачастую от их принятия в собственность. Этому в немалой степени способствовали протекавшие в тот момент сложные процессы выстраивания принципиально новой системы организации публичной власти, а также неэффективность нормативного правового регулирования порядка разграничения бывшей государственной собственности между публично-правовыми образованиями. В ряде случаев имущество, находив-

шееся на балансе бывших государственных предприятий, колхозов, совхозов вплоть до их прекращения в результате приватизации или банкротства, до сих пор не обрело нового «хозяина».

Предпринимаемые в последние годы усилия по разрешению данной проблемы сводятся к передаче обнаруживаемого бесхозяйного имущества в муниципальную собственность без выяснения причин возникновения бесхозяйности и, соответственно, попыток обнаружения надлежащего собственника имущества. Принятие же муниципалитетами такого имущества в свою собственность оборачивается огромными, особенно если речь идет об объектах инфраструктуры, организационными и финансовыми издержками.

Для многих муниципальных образований острота проблемы бесхозяйности обусловлена банкротством современных предприятий. Передаваемое в муниципальную собственность имущество, оказавшееся невостребованным ни покупателями, ни кредиторами, ни участниками (учредителями), мало, признаем, похоже на «посильную лепту» предприятия в дело процветания муниципалитета. Чаще всего оно ставит перед последним практически неразрешимый вопрос о дальнейшей судьбе переданного имущества. В качестве примера приведем случай передачи в 2011 г. в собственность городского округа Новокузнецк сооружений комплекса осевого ствола по результатам банкротства шахты «Байдаевская». Не обойдем вниманием и попытку (пусть, в конечном счете, и неудачную) понуждения в 2010 г. сельского поселения Хатан-

¹ По данным Минрегиона России на 10 марта 2011 г. в России насчитывалось около 70 тыс. заброшенных объектов. Из выступления В.И. Басаргина на XII Всероссийском форуме жилищно-коммунального хозяйства. 17 марта 2011 г. // URL: http://www.minregion.ru/press_office/news/1229.html. К сожалению, нам не удалось отыскать официальные данные с оценкой количества бесхозяйных объектов на сегодняшний день.

га Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района к принятию в муниципальную собственность сооружений в виде штолен, противопожарного трубопровода, штрека транспортерного, обходной выработки, наклонной сбойки № 1, раздаточной камеры взрывчатых материалов по результатам банкротства шахты «Котуй». В условиях нарастающего экономического кризиса не исключено, что подобного рода проблемы муниципальным образованиям придется решать еще не раз.

Отдельные муниципалитеты сталкиваются сегодня с необходимостью принятия в собственность объектов обслуживания коттеджных поселков при банкротстве организаций, осуществлявших управление этими поселками. Так, в 2015 г. в собственность Богородского муниципального района Нижегородской области были переданы объекты инфраструктуры, предназначенные для обслуживания коттеджного поселка «Сан Сити». Видимо, в будущем муниципальным образованиям следует ожидать притока имущества и с этой стороны.

Во многих муниципальных образованиях, прежде всего городских поселениях и городских округах, с каждым днем обостряется проблема бесхозности брошенных транспортных средств. И т.д.

Как видно из приведенных, далеко не единственных примеров, современное законодательство и складывающаяся на его основе правоприменительная практика не только создают максимально комфортные условия для частных субъектов (граждан, юридических лиц), поощряя тем самым неуважительное, сугубо утилитарное отношение последних к собственности, но и практически полностью освобождают государство от участия в решении проблемы бесхозности, возложив ее на плечи муниципалитетов.

Хозяйское отношение муниципального образования, как наиболее приближенного к населению субъекта публичной власти, выполняющего функции по созданию максимально комфортных условий жизни граждан, действительно предполагает осуществление ими текущего контроля за состоянием территории, расположенных на ней объектов, вне зависимости от их характера и принадлежности. Сказанное означает, что без активной деятельности муниципалитетов проблемы бесхозности не разрешить. Но перекладывать на них весь груз забот, связанных с преодолением данной проблемы, недопустимо. Это приводит к не всегда обоснованным расходам муниципальных

образований, усложняя и без того их нелегкое финансовое положение; вступает в противоречие с законодательными принципами формирования муниципальной собственности, о чем пойдет речь далее, и т.д.

К сожалению, современное законодательство слабо учитывает публичную составляющую в правовом механизме разрешения проблемы бесхозности. Гражданское законодательство, традиционно решающее вопросы о судьбе имущества, оставшегося без хозяина, содержит довольно скупые нормы, указывающие прежде всего на обязанного субъекта, а в отношении выморочного имущества — такое указание дополняется изъятиями из общего порядка наследования. Единственный подзаконный акт, регламентирующий порядок постановки на учет бесхозных недвижимых объектов, носит во многом технический характер; закон о порядке перехода выморочного имущества в публичную собственность до сих пор ожидает своего принятия.

Вместе с тем публично-правовые начала, отражающие функции, структуру системы публичной власти, принципы ее организации и взаимодействия элементов, позволяют не только определить публично-правовое образование — собственника передаваемых объектов, а также *процедуру* такой передачи, но и более точно и полно раскрыть природу гражданско-правовых институтов, призванных решить проблему бесхозности.

2. Решая проблему бесхозности, гражданское законодательство прежде всего раскрывает понятие бесхозной вещи. В соответствии с ч. 1 ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее — ГК РФ), бесхозной признается вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен (п. 1 ст. 225 ГК). Если иное не предусмотрено законом, бесхозной может быть признана вещь, от права собственности на которую собственник отказался.

Определяя в ст. 225 ГК РФ судьбу бесхозных вещей, законодатель стремится устранить негативные последствия для гражданского оборота, обусловленные невозможностью установить принадлежность вещи (презумпция неизвестности собственника³).

В то же время проблема бесхозности не сводится к проблеме определения судьбы бесхозной вещи, т.е. вещи, уже (фактически) оставшейся без собственника, личность которого определить невозможно. В случае обоснованных предположений о вероятности возникновения ситуации бесхозности, законо-

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ Презумпция неизвестности собственника позволяет рассматривать возникновение права собственности на бесхозную вещь в качестве первоначального способа приобретения права собственности. В отличие от производных способов оно не требует волеизъявления прежнего собственника, не предполагает правопреемства. Правило о признании бесхозной вещи, от которой собственник отказался, впервые закрепленное в ГК РСФСР 1964 г., не отменяет презумпции неизвестности собственника. Лицо, отказавшееся от вещи, с формально-юридической точки зрения рассматривается как неизвестное, поскольку лишается правомочия определить дальнейшую судьбу этой вещи. Впрочем, нельзя не обратить внимания, что правило о признании вещи, от которой собственник отказался, бесхозной, отдельными исследователями подвергается критике.

датель должен предпринять меры, такую бесхозяйность предотвращающие. Речь идет об определении судьбы имущества, которое может остаться без хозяина (собственника) ввиду его смерти (для физического лица), ликвидации (для юридического лица). Каждая из перечисленных трех составляющих проблемы бесхозяйности раскрывается в гражданском законодательстве. Остановимся на них подробнее.

Во-первых, это приобретение права собственности на бесхозяйные вещи.

Как отмечалось ранее, данный режим призван исправить фактически существующее положение бесхозяйности, причиной возникновения которого стало отсутствие у вещи собственника или отсутствие у него желания сохранить ее в сфере своих хозяйственных интересов (отказ от собственности).

Как следует из ст. 225 ГК РФ, право собственности на бесхозяйные *движимые* вещи может быть приобретено в силу приобретательной давности в порядке, предусмотренном соответствующими положениями ГК РФ. К брошенным вещам (ст. 226 ГК РФ), находке (ст. 227–229 ГК РФ), безнадзорным животным (ст. 230–232 ГК РФ), кладу (ст. 233 ГК РФ) применяются специальные правила определения их судьбы. В случае отказа лица, нашедшего вещь, от приобретения находки в собственность либо отказа лица, на содержании и в пользовании у которого находились безнадзорные животные, от приобретения их в собственность, эта вещь или безнадзорные животные поступают в муниципальную собственность.

Бесхозяйные *недвижимые* вещи, как следует из ст. 225, 234 ГК РФ, поступают в собственность лица, вступившего во владение ими по правилам приобретательной давности либо в собственность муниципального образования.

Как справедливо отмечает Л.Б. Шейнин, законодательное регулирование порядка приобретения права собственности создает недопустимую ситуацию конкуренции между институтами приобретательной давности и приобретения права муниципальной собственности на бесхозяйную вещь⁴.

Безусловно, отказ ГК РФ от презумпции публичной (ранее — государственной) собственности⁵, закреплявшейся в ГК РСФСР 1964 г. и позволявшей, по меткому выражению С.А. Хохлова, относить к государственному имуществу «все, «что плохо лежит» и не нашло прежнего собственника», оказало значительное позитивное влияние на становление современного гражданского оборота. Но этого недостаточно. Положение «относительного равенства государства и частных лиц как хозяйствующих субъектов, как собственников» сталкивает в неразрешимом

мом с помощью правовых критериев противоречии фактического владельца и муниципалитет, о чем еще будет сказано далее.

Наличие у вещи фактического владельца, т.е. «шанса обрести хозяина (собственника)» при соблюдении закрепленных законом условий и требований, исключает потребность во вмешательстве публичной власти с целью преодоления бесхозяйности.

Приобретение права муниципальной собственности на бесхозяйные вещи, в том числе недвижимые, — это публично-правовая мера *сузубо социального (общественного) назначения*, не допускающая политической аргументации права на приобретение бесхозяйных вещей со стороны публичной власти. Она лишь призвана устранить состояние, при котором у вещи отсутствует хозяин, будь то ее титульный или фактический владелец. Необходимость использования данной меры обусловлена заботой о безопасности условий жизнедеятельности граждан и общества, а также заботой о создании условий для использования вещи в целях извлечения из нее полезных свойств.

В этом случае бесхозяйные вещи поступают в собственность лица, вступившего во владение ими по правилам приобретательной давности, а при отсутствии давностного владельца либо необходимых правовых предпосылок для признания его таковым — в собственность муниципального образования.

Во-вторых, решению проблемы бесхозяйности призван способствовать институт *наследования выморочного имущества*.

Как следует из ст. 1151 ГК РФ, имущество умершего считается выморочным, если у наследодателя отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию (1), либо никто из наследников не имеет права наследовать или все наследники отстранены от наследования (2), либо никто из наследников не принял наследства (3), либо все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника (4). Выморочное имущество переходит в собственность Российской Федерации и муниципальных образований (в части жилых помещений, земельных участков с расположенными на них объектами недвижимого имущества, долей в них).

В цивилистической литературе на протяжении длительного периода времени продолжают споры относительно правовой природы права государства на выморочное имущество. По мнению одних, право на выморочное имущество является правом наследования. Именно наследование, как производный способ приобретения права собственности, позволяет

⁴ Шейнин Л.Б. Недвижимость: пробелы и несоответствия в правовом регулировании. М., 2011.

⁵ Исключение составляет презумпция права государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований (ч. 2 ст. 214 ГК РФ).

возложить на государство долги наследодателя перед кредиторами. Переход же имущества в качестве бесхозяйного, являясь первоначальным способом приобретения права собственности, не предполагает правопреемства, освобождая тем самым государство от несения ответственности по долгам наследодателя. Признавая необходимость закрепления отдельных изъятий из общего порядка наследования (запрет отказа от наследства, отсутствие необходимости предпринимать действия по принятию наследства и т.д.), они предлагают рассматривать государство наследником по закону с особым статусом⁶. Природу наследственного права государства и тем более муниципальных образований на выморочное имущество они не объясняют.

Переход к государству права собственности на выморочное имущество в качестве наследования особого рода квалифицируют и Л.П. Ануфриева, Т.Д. Чепига. Они подчеркивают связь правового явления «выморочности» с категорией наследования. Выморочность является институтом, *производным от общих принципов* правового регулирования перехода прав на имущество от одного лица к другому или множеству лиц в порядке реализации *наследственных отношений*. Однако при этом они замечают, что при условии большей тщательности в отработке конструкций, право государства на выморочное имущество должно основываться на каком-то ином титуле, поскольку *институт наследования*, характеризующийся соответствующим правовым режимом, *уже обеспечил* воздействие юридических норм на объект, *его результат — возникновение факта выморочности* данного имущества. Компромиссный, по их мнению, вариант — «переход прав на выморочное имущество к государству в порядке наследования», т.е. по правилам наследования (квaziнаследование), но не само наследование⁷.

Другие авторы, отрицают наследственную природу права государства на выморочное имущество

(В.А. Белов, М.В. Телюкина). Признавая потребность в обеспечении правопреемства, В.А. Белов предлагает различать наследственное правопреемство, преемство в выморочном имуществе и иные, особые — сингулярные — формы правопреемства, объединяемые общей категорией посмертного правопреемства⁸.

Как видно, приобретение права публичной собственности на выморочное имущество — сложный правовой институт. Призванный устранить неопределенность в правовой принадлежности имущества, оставшегося без собственника (без хозяина), он, бесспорно, связан с проблемой бесхозяйности. Но понятие выморочного имущества как имущества, «остатого после вымершего рода, после владельца, умершего без наследников»⁹, указывает не на всякую бесхозяйность, а на бесхозяйность, вызванную смертью наследодателя и отсутствием у него родственников либо иных лиц, с которыми он состоял в родственных либо социально устойчивых (иждивение) связях. Распространение на него общего порядка приобретения права собственности на бесхозяйные вещи, опирающегося на презумпцию неизвестности собственника, абсолютно недопустимо, поскольку необоснованно нарушает права и интересы третьих лиц. В целях недопущения подобных нарушений российский законодатель предлагает использовать институт наследственного правопреемства¹⁰.

Помимо специальной цели защиты прав и интересов кредитора особый порядок приобретения права собственности на выморочное имущество обеспечивает и публичные интересы: создает условия для дальнейшего использования вещей, оставшихся после смерти наследодателя, в социальных целях, не допускает возникновения общественно опасных проявлений отсутствия собственника у вещи.

Достижение указанных, частно-правовых и публично-правовых, целей позволяет рассматривать приобретение права публичной собственности на вы-

⁶ См., например: Кожевина Е.В. Наследственное правопреемство: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 141; Манылов И.Е. Наследование жилых помещений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 108–109; Абраменков М.С., Чугунов П.В. Правовое регулирование перехода выморочного имущества в порядке наследования: теоретические и практические вопросы // Наследственное право. 2010. № 1. С. 10–20; Паничкин В.Б. Наследование по закону по американскому и российскому праву: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 191–192; Демичев А.А. Наследование выморочного имущества в советской и современной России: тенденции и перспективы // Наследственное право. 2015. № 3. С. 29–33.

⁷ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть третья (постатейный) / отв. ред. Л.П. Ануфриева. М., 2004. С. 136.

⁸ См.: Белов В.А. Наследование и наследственное правопреемство: фактическое отношение и его правовая форма // Наследственное право. 2014. № 1. С. 6–16.

⁹ См.: Хаскельберг Б.Л., Ровный В.В. Основания выморочности наследства // Наследственное право. 2011. № 4. С. 22–30.

¹⁰ Утверждение отдельных авторов, что обязанность получателя выморочного имущества удовлетворить требования кредиторов наследодателя закрепляется в странах континентальной правовой семьи, признающих выморочность в качестве права наследования (производного основания возникновения права собственности), ошибочно. Обеспечить удовлетворение требований кредиторов наследодателя — одна из основных задач наследственного права, решаемая любым государством, вне зависимости от его принадлежности к континентальной либо общей правовой семье. От такой принадлежности зависит лишь механизм удовлетворения требований кредиторов: в странах общего права наследство распределяется между наследниками после уплаты долгов наследодателя, в странах континентальной системы наследство как единое целое переходит к наследникам, которые отвечают перед кредиторами наследодателя. См., например: Гражданское и торговое право зарубежных государств / отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. М., 2006. С. 598.

морочное имущество в качестве института, направленного *не на исправление бесхозяйности имущества, а на ее недопущение*.

Право государства на приобретение выморочного имущества в собственность обусловлено и в этом случае его социальным назначением. В этом праве, на наш взгляд, нельзя не увидеть результатов длительного процесса социализации наследственного права. Такое понимание не имеет ничего общего с коллективистским взглядом на человека как раба общества. Оно лишь подчеркивает значение публичного, в том числе государственного, союза в жизни каждого человека и жизни общества в целом, являясь своего рода моральным обоснованием права государства на оставшееся после смерти наследодателя имущество.

В условиях дифференцированного подхода к системе публичной власти такое объяснение права государства на выморочное имущество может рассматриваться широко, допуская к приобретению выморочного имущества различные виды публично-правовых образований.

В-третьих, на преодоление проблемы бесхозяйности направлен специальный порядок определения собственника **имущества должника, оставшегося после расчетов с кредиторами**, в случае банкротства юридического лица.

Как известно, при прекращении юридического лица судьба имущества, оставшегося после удовлетворения требований его кредиторов, зависит от способа прекращения. В случае реорганизации такое имущество в порядке правопреемства переходит к вновь возникшим и (или) существующим юридическим лицам, в зависимости от формы реорганизации (ст. 58 ГК РФ). В случае ликвидации, т.е. прекращения юридического лица без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам, такое имущество передается участникам (учредителям), имеющим вещные права на него или корпоративные права в отношении юридического лица (ч. 8 ст. 63 ГК РФ).

Основываясь, по нашему мнению, на презумпции заинтересованности участников (учредителей) в получении «ликвидационного остатка», закон не определяет судьбы этого остатка при нежелании его принятия участниками (учредителями) ликвидируемого юридического лица. Если подобная ситуация возникнет, то должен действовать общий порядок приобретения права собственности на бесхозяйные вещи. Исключения составляют случаи ликвидации юридического лица в связи с признанием его несостоятельным.

В случае признания юридического лица несостоятельным имущество, которое предлагалось к прода-

же, но не было продано в ходе конкурсного производства (1), кредиторы отказались от его принятия для погашения своих требований (2), отсутствует заявление собственника имущества должника — унитарного предприятия, учредителей (участников) должника о правах на указанное имущество (3), поступает в публичную (государственную либо муниципальную) собственность (ст. 148 Закона о банкротстве¹¹).

Закрепление в законе рассмотренного специального правила — результат усвоенного государством урока, преподнесенного ему в первой половине 1990-х годов. Отсутствие норм, четко определяющих правовую принадлежность имущества предприятий-банкротов, привело к впечатляющей по объему бесхозяйности, повлекшей за собой тяжелые социально-экономические последствия. Устранить эти последствия не удается до сих пор.

Иначе говоря, приобретение права публичной собственности на имущество, от получения которого отказались и кредиторы, и участники / учредители (имущество должника, оставшееся после завершения расчетов с кредиторами) — правовой институт, призванный *не допустить бесхозяйного состояния* этого имущества. А значит — не допустить возникновения негативных социальных последствий, вызванных утратой вещью собственника (хозяина), в том числе посредством обеспечения возможности дальнейшего общественного служения вещи, обеспечения безопасных условий жизнедеятельности граждан и общества. Презумпция заинтересованности участников (учредителей) в получении «ликвидационного остатка» здесь зачастую «не работает».

Таким образом, в целях решения проблемы бесхозяйности имущества гражданское законодательство использует общую меру по обращению такого имущества в публичную (государственную и муниципальную) собственность.

В тех случаях, когда вероятность утраты вещью своего хозяина (собственника) предсказуема (смерть физического лица, ликвидация юридического лица (в случае признания его несостоятельным)), законодатель предотвращает бесхозяйность как явление ненормальное, неестественное для правового оборота. В тех же случаях, когда предотвратить бесхозяйность невозможно, законодатель предлагает исправить ставшее фактическим состояние бесхозяйности.

Обращение в публичную собственность имущества, которое утратило правовую связь с собственником либо, при неприятии специальных мер, может ее утратить, обеспечивает достижение не только частно-правовых, но и публично-правовых целей. Оно позволяет преодолеть неблагоприятные общественные последствия, вызываемые прекращением юри-

¹¹ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

дической связи вещи с собственником, а именно: не допустить утраты ею «способности» удовлетворять потребности человека (выполнять функцию социального служения), предотвратить возможность отрицательного воздействия на жизнь и здоровье человека, окружающую среду, условия его жизнедеятельности.

Применение данной меры является результатом тесного и сложного взаимодействия частного и публичного права. Бесспорно, возникновение права собственности на бесхозяйные вещи, банкротство юридических лиц и наследование — разные гражданско-правовые институты. Возникновение проблемы бесхозяйности является результатом действия (использования) каждого из них. Отсюда и порядок применения общей меры по решению проблемы бесхозяйности посредством обращения имущества в публичную собственность испытывает неизбежное влияние норм и принципов частного (гражданского) права в соответствующей части. В то же время общее основание применения данной публично-правовой меры (отсутствие у вещи собственника и невозможность его определения), общие решаемые ею задачи (преодоление неблагоприятных общественных по-

следствий) при одновременном недопущении политической аргументации права государства на бесхозяйное имущество позволяет ставить вопрос о разработке общих принципов передачи данного имущества в публичную собственность. Такие общие начала затрагивают следующие вопросы:

— имущество, которое может быть передано в публичную собственность в целях разрешения проблемы бесхозяйности (приобретения права публичной собственности на бесхозяйные вещи, наследование выморочного имущества, приобретение права публичной собственности на имущество должника, оставшееся после завершения расчетов с кредиторами);

— условия (предпосылки) передачи такого имущества в публичную собственность;

— порядок (процедура) передачи имущества в публичную собственность;

— общие принципы распределения обязанностей по содержанию передаваемого имущества.

Каждый из этих аспектов требует отдельного рассмотрения.

(Продолжение темы — в следующем номере)

Литература

1. Абраменков М.С., Чугунов П.В. Правовое регулирование перехода выморочного имущества в порядке наследования: теоретические и практические вопросы // *Наследственное право*. 2010. № 1. С. 10–20.
2. Белов В.А. Наследование и наследственное правопреемство: фактическое отношение и его правовая форма // *Наследственное право*. 2014. № 1. С. 6–16.
3. Демичев А.А. Наследование выморочного имущества в советской и современной России: тенденции и перспективы // *Наследственное право*. 2015. № 3. С. 29–33.
4. Кожевина Е.В. *Наследственное правопреемство* : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.
5. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть третья (постатейный) / отв. ред. Л.П. Ануфриева. М., 2004.
6. Манылов И.Е. *Наследование жилых помещений* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. Паничкин В.Б. *Наследование по закону по американскому и российскому праву: сравнительный анализ* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
8. Хаскельберг Б.А., Ровный В.В. Основания выморочности наследства // *Наследственное право*. 2011. № 4. С. 22–30.
9. Шейнин А.Б. *Недвижимость: пробелы и несоответствия в правовом регулировании*. М., 2011.

История возникновения советских моногородов: принципы проектирования, расселения, градостроительная и жилищная политика

Меерович Марк Григорьевич, доктор исторических наук, кандидат архитектуры, профессор, член-корреспондент РААСН, член-корреспондент МААМ, Иркутский национальный исследовательский технический университет [memark@inbox.ru]
115035, Россия, г. Москва, Космодамианская наб., дом 26/55, строение 7

Описываются основополагающие принципы градостроительной, промышленной, расселенческой, жилищной, миграционной политики, которые породили в период первой (сталинской) волны индустриализации в СССР феномен советского моногорода.

Ключевые слова: моногород, индустриализация, градообразующее предприятие, расселение, принудительные миграции.

History of the Soviet Mono-cities Rising: Principles of Designing and Settlement, Town-planning and Housing Policy

Meerovich Mark G., Doctor of Historical Sciences, Candidate of Architecture, Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Architecture and Construction Sciences, Corresponding Member of the International Academy of Architecture in Moscow (IAAM), Irkutsk National Research Technical University [memark@inbox.ru]
115035, Russia, Moscow, Kosmodamianskaya nab., house 26/55, building 7

Basic principles of town-planning and industrial, settlement, housing, and migration policy are described, which created phenomenon of the Soviet mono-city during the first (Stalin) wave of industrialization in the USSR.

Key words: mono-city, industrialization, local economic mainstay enterprise, settlement, compulsory migrations.

Советские моногорода — уникальное явление, потому что уникальной была сама хозяйственно-политическая система, в рамках которой они появились. Потому что предельно специфичными были «повивальные бабки» советских моногородов: промышленная, расселенческая, градостроительная, жилищная, миграционная политики. И потому что уникальным — полностью искусственным явлением — была сама советская урбанизация, в ходе осуществления которой в приказном порядке возводилась селитьба подле промышленных предприятий-новостроек¹. Многие сегодняшние проблемы российских моногородов корнями своими генетически уходят в советское прошлое.

Любой человек, выросший в СССР или много читавший об устройстве советской власти, прекрасно понимает, что «сами собой» города в Советском Союзе не возникали. Любая мало-мальски значимая стройка, а уж тем более строительство многоэтажного здания, нового цеха завода, не говоря о целых рабочих поселениях, была делом исключительно государственным, абсолютно подконтрольным, финансируемым государством и полностью управляемым им.

Огромная протяженность России с востока на запад и практическая незаселенность крупных массивов территории Севера, Урала, Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока являлись ее слабым местом. Даже при такой же производительности труда, как в

Америке, даже при такой же плотности железных дорог и количестве электростанций на единицу территории, как в Европе, российская промышленность все равно оставалась неконкурентоспособной, поскольку среднее транспортное плечо было значительно большим, чем там и, как следствие, существенно выше транспортные издержки². Но при этом было совершенно понятно, что нельзя оставлять неизменной сложившуюся очаговую концентрацию индустрии исключительно в европейской части страны. Эта дилемма поставила перед партийно-государственным руководством СССР необходимость формирования «пространственной конструкции» страны, хоть в какой-то мере способной компенсировать недостатки геополитических особенностей за счет равномерного распределения промышленности и населения по территории государства и обеспечить максимально эффективное централизованное руководство человеческими массами, основанное на диктате партийных органов, призванных руководить всеми производственными и социальными процессами.

Как следствие, в середине 1920-х годов советской властью был осуществлен коренной пересмотр модели географического размещения промышленности и предпринято изменение административно-территориального деления под программу формирования самого мощного в мире военно-промышленного комплекса, получившую наименование «индустриализация».

¹ Меерович М.Г. Уникальность урбанизации в СССР // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2015. № 2 (49). С. 9–16.

² Элита России: за и против // URL: <http://www.soldatru.ru/read.php?id=761>

Новые военные заводы-новостройки и при них селитьбу для рабочих было решено размещать: а) поближе к природным ископаемым; б) подальше от вероятного противника. А «экономическое сжатие» вытянутой в широтном направлении территории страны предполагалось осуществлять за счет повышения доли коротких связей в производственных процессах и расселении. Не подозревая о наличии термина «агломерация» (да его и не существовало в тот период), советская власть, в точном соответствии с теоретическими признаками агломерации, которые будут сформулированы много позже, создавала базовые центры ускоренного военно-промышленного развития и, соответственно, места концентрации трудовых ресурсов, необходимых для обеспечения производства рабочей силой.

Были намечены «эшелоны» размещения новых объектов военно-промышленного комплекса: Урал, Сибирь, Север, Дальний Восток — в этих регионах было сырье, энергетический потенциал, и туда не могли долететь самолеты ни одного из вероятных противников с европейского театра военных действий, поскольку даже у самых мощных бомбардировщиков не хватало ресурса дальности беспосадочного перелета с учетом необходимости возвращения на аэродромы базирования³. Заметим, грядущая война полностью подтвердит эти прогнозы — военно-промышленные производства на Урале и в Сибири ни разу не будут подвергнуты бомбардировкам. Но в этих регионах не хватало транспортной инфраструктуры и трудоспособного пролетарского населения, что и стало одной из ведущих задач программы индустриализации, которая предусматривала в каждом из «эшелонов» индустриального развития: а) освоение зон ресурсодобычи, б) возведение промышленно-энергетических комплексов по переработке сырья и изготовлению полуфабрикатов, в) подтягивание сюда транспортных артерий, г) формирование прилегающих к промышленно-пролетарскому ядру ареалов производства сельскохозяйственной продукции. Здесь же необходимо было возвести поселения для размещения рабочей силы.

Промышленные моногорода-новостройки возникли:

- а) рядом с местами залегания природных ископаемых (сырья) (Магнитогорск, Новокузнецк);
- б) на основе разросшихся рабочих (пристанционных, рудниковых, торфодобывающих и проч.) поселков (Краснотурьинск), а также вокруг перерабатывающих комбинатов;
- в) в результате слияния нескольких рабочих поселков (Анжерка и Судженка);
- г) в местах перевалки грузов с одного вида транспорта на другой (например, поселения при сор-

тировочных, грузовых станциях, складских базах государственного значения и т.п.) (Луза);

д) как пригородные поселки возле крупных городов, рядом с которыми возводились новые промышленные объекты (Авиазавод — Второй Иркутск);

е) как поселения при предприятиях — дублерах заводов оборонных отраслей (машиностроения, нефтепереработки, химии и проч.) в зонах, не доступных для авиаударов вероятного противника (на Севере, на Урале, в восточных регионах страны и т.п.) (Юрга).

Согласно советской доктрине нового административно-территориального районирования, главным фактором, определявшим возникновение нового поселения, организационным смыслом и финансовым источником его существования, являлось промышленное производство (или предприятие ресурсодобычи и первичной переработки сырья). Это «свойство» с конца 1920-х годов закрепилось термином «градообразующее предприятие». Как следствие, трудоспособное население моногорода разделялось на две категории: а) «градообразующую» — рабочие (служащие) базового (или нескольких) производственного предприятия; б) «градообслуживающую» — трудящиеся сферы обслуживания (эта категория формировалась из членов семей рабочих градообразующего предприятия).

Советские моногорода целиком и полностью зависели от градообразующего предприятия. Они и возводились исключительно для территориального размещения трудовых коллективов градообразующих предприятий и призваны были играть роль «пролетарских центров» — административных ядер прилегающей территории и окружавших сельскохозяйственных земель. Они были предназначены для того, чтобы концентрировать трудоспособное население (трудо-вые ресурсы), то есть принимать, размещать и трудоу-страивать массы «новых пролетариев» — вчерашних крестьян, отрываемых от земли коллективизацией, прибывавших в города и здесь вливавшихся в производственно-бытовые коллективы.

Промышленное предприятие не только определяло «смысл» существования соцгорода, но и, как правило, задавало его композицию, в частности, расположение общественного центра, ориентацию улиц на градообразующее предприятие, направления основных пешеходных путей — к проходным завода, трассировку общественного транспорта — туда же, расположение зеленой зоны в качестве защитной полосы от вредных выбросов производства и т.п.

В конце 1920-х годов Госплан завершил порученную ему ЦК ВКП (б) разработку плана первой пятилетки и определил величину трудовых контингентов, необходимых для выполнения программы индустри-

³ Козырев В.М. Неизвестные летательные аппараты третьего рейха. М., 2002; Суворов В. Зачем Гитлер напал на Советский Союз? М., 2000. С. 210.

ального развития страны в контексте геополитических, организационно-административных и социально-экономических задач, положенных сталинским руководством в основу размещения объектов ВПК, и неразрывно связанной с этим программы перераспределения трудоспособного населения по территории страны (эта программа получила название концепция социалистического расселения). В местах, намеченных для размещения новых промышленных предприятий, катастрофически не хватало рабочей силы. Комплектование потребных объемов трудоспособного населения должно было осуществляться за счет: 1) перераспределения существовавших трудовых ресурсов, 2) извлечения новой рабочей силы из сельской местности.

Уникальность советской промышленной политики заключалась в том, что расположение нового производства определялось не наличием в данном месте трудовых ресурсов, не возможностью привлечения их на добровольных началах в те места, где людям было выгоднее продавать свой труд и комфортнее проживать; а решениями, принятыми в логике пространственного размещения производства. А необходимая рабочая сила должна была перемещаться туда в строго необходимом количестве и далеко не всегда добровольно. В этом, кстати, заключалась специфика советской миграционной политики — советская власть отказалась от стимулирования людей к перемещению на новые места обитания за счет создания лучших условий жизни, нежели в существовавших городах. «Прельщение условиями» и «материальная заинтересованность» были заменены на «трудо-мобилизационное принуждение»⁴.

Наличие силовых методов для поставки рабочих рук в места освоения новых территорий позволяло при принятии расселенческих решений отбрасывать необходимость учета всего комплекса проблем селитебного освоения необжитых территорий. В этих условиях выбор места для размещения нового комбината определялся не в результате комплексной оценки места будущего обитания в отношении затрат, необходимых для создания комфортной жилой среды (строительства благоустроенного жилого фонда, устройства мест отдыха, удобных транспортных связей с другими населенными пунктами в целях межличностного торгового и культурного обмена и проч.), но прежде всего со стороны уменьшения расходов на возведение производственного объекта (фабрики или завода) и потребной инфраструктуры (энергетической, транспортной и проч.), а также по значимости промышленного предприятия в пространственной цепочке производственного процесса, конкретного функционального положения (по объе-

мам и ассортименту промышленной продукции), которое он в ней занимал и, соответственно, необходимости его географического расположения в данном месте в отношении к другим объектам в производственно-технологической цепочке.

Индустриализация и коллективизация шагали вместе — нога в ногу. Госпланом было подсчитано, что в течение первой пятилетки для возведения новых промышленных предприятий, для транспортного строительства и освоения сырьевых регионов понадобится примерно 10 млн новых рабочих рук. Рабочие руки, необходимые военно-промышленному комплексу, можно было извлечь лишь из деревни. Она являлась главным источником необходимых трудовых ресурсов, потому что деревенского населения в Советской России насчитывалось примерно 120 млн против примерно 12 млн городского. Нужно было оторвать крестьян от земли и толкнуть их к перемещению в индустриальные новостройки. Эту задачу и выполняла программа коллективизации, которая объединяла крестьян в колхозы, выталкивала лишние трудовые ресурсы из деревни, а некоторую часть превращала в полностью подневольную рабочую силу.

Избыточное деревенское население в ходе индустриализации должно было быть «социально-культурно переработано», т.е. превращено из людей с крестьянским типом мышления, морали и мировоззрения, сезонным восприятием времени, общинным стилем труда и поведения в «пролетариев» — членов трудовых коллективов, способных оперировать точными отрезками пространства и времени, владеть современной техникой, разделять ценности технологически организованного промышленного производства, способных включаться в высокоорганизованные усилия огромных масс людей, становиться операторами точного оборудования и сложной техники. Основным средством для выработки таких психофизических характеристик нового пролетариата призвана была стать производственно-бытовая среда. Она сознательно и целенаправленно превращалась властью в механизм дисциплинирования и принуждения населения к самопреобразованию. Однако здесь сразу же возникли серьезные трудности. Потому что люди стремились выскользнуть из-под внешнего прессинга. Они не желали дисциплинироваться. Не хотели меняться. Не испытывали восторга от предписываемой им необходимости «вырабатывать в себе нового человека». Они пили водку, прогуливали, лодырничали, лоботрясничали, бросали работу. И даже пытались обеспечивать себя пропитанием за счет нетрудовых доходов.

Все эти явления вызывали у власти желание неразрывно «впясть» каждого отдельного человека в

⁴ Меерович М.Г. Принудительное комплектование населения соцгородов // Социалистический город и социокультурные аспекты урбанизации : сборник материалов международной научной конференции. Магнитогорск. 10–11 декабря 2010 г. / под ред. Н.Н. Макаровой, Н.С. Фроловой. Магнитогорск : МаГУ, 2010. С. 136–159.

тот или иной трудовой коллектив, единственно способный осуществить, под воздействием товарищей по работе, «социально-культурную переработку». В трудовом коллективе власть видела основную форму управления огромными человеческими массами, отрываемыми от земли и приводимыми в движение коллективизацией, эффективное средство принуждения к качественному труду.

Механизмом включения людей в производственные коллективы стала «распределительная система». Через нее распределялось все, что составляло «жизненный прожиточный оптимум» — продукты, товары, услуги, льготы по старости и выслуге, пособия по инвалидности, текущее медицинское обслуживание, досуг, получение рабочей профессии и образования. Вне ее человек фактически был лишен возможности прокормить себя и свою семью. Именно эта система была выбрана властью в качестве способа привязки человека к производству, потому что вынуждала людей крепко держаться за место работы и терпеть все, что связано с пребыванием в качестве члена трудо-бытового коллектива⁵, так как ее блага распространялись исключительно на членов такого коллектива.

В основном именно «опролетариваемые крестьяне» и составляли основную массу населения советских моногородов, строившихся в СССР двумя «государственными субъектами», которым власть делегировала эту функцию:

а) ВСНХ в лице наркоматов (промышленных, энергетических, транспортных), выступавших в роли «уполномоченных органов государственного управления», в распоряжение которых передавались отдельные сферы деятельности и крупные фрагменты территорий, на которых эта деятельность развертывалась; наркоматам было доверено определять потребность в людских ресурсах и объектах инфраструктуры подле возводимых и эксплуатируемых ими промышленных, энергетических, транспортных, военно-производственных и проч. объектов и распределять финансовые и материальные средства в рамках отводимых им лимитов⁶.

б) ГУЛАГ, который с 1931 г. обеспечивал обустройство территорий ресурсного освоения, на которых он осуществлял добычу полезных ископаемых (необходимых ВПК и военно-гражданскому промышленно-

му производству), вел строительство транспортных и инженерных коммуникаций, объектов энергетики и всех видов жилищного и культурно-бытового строительства.

Для законодательного обеспечения «трудоиспользования» заключенных в рамках программы индустриализации в ее начале, в мае-июне 1929 г., под грифом «Совершенно секретно» были приняты сразу три постановления Политбюро ЦК ВКП (б) с совершенно одинаковым названием: «Об использовании труда уголовных арестантов». В первом предписывалось: «Перейти на систему массового использования ... труда ... арестантов»⁷. Во втором: «... ОГПУ приступить к организации концентрационного лагеря в р-не Ухты ...»⁸. В третьем: «Именован в дальнейшем концентрационные лагеря исправительно-трудовыми лагерями»⁹. В приложении к третьему постановлению более детально разъяснялось, для чего надо организовывать новые концлагеря, называемые теперь исправительно-трудовыми: «Организовать новые концентрационные лагеря ... в целях колонизации этих (отдаленных. — М.М.) районов и эксплуатации их природных богатств»¹⁰.

Контингенты заключенных в массовом порядке направлялись в зоны хозяйственного освоения — к местам лесозаготовок, добычи полезных ископаемых, на трассы строящихся автомобильных и железных дорог, водных каналов, а также к местам возведения заводов-гигантов и соцгородов (моногородов)-новостроек. То есть в места, которые планом первой пятилетки намечены в качестве ареалов индустриального развития — Урал, Северный край, Западная Сибирь, Восточная Сибирь, Дальний Восток, Северный Кавказ, Южный Казахстан, Средняя Азия, Украина, Горьковский край, Ленинградская область, Средняя Волга, Башкирия и т.д.¹¹ В 1933 г. к списку мест массового перемещения контингентов принудительной рабочей силы добавляется Белбалткомбинат НКВД¹². В целом в моногородах-новостройках от 35% до 65% рабочей силы составляли заключенные исправительно-трудовых лагерей, «спецпереселенцы», ссыльные.

Вольнонаемная часть населения моногорода комплектовалась из:

1) лиц, вынужденных покидать старые города в результате их очистки от «нетрудоустроенного элемен-

⁵ Антощенко А.В., Меерович М.Г. Трудо-бытовые коллективы — социально-организационная основа доктрины соцгорода / Miasta nowych ludzi. Architektoniczna i urbanistyczna spuscizna komunizmu. Warszawa. Т. 1. 2007. С. 101–112.

⁶ Это такие государственные «субъекты», как ВСНХ (позже НКТП), ГУКХ, НКВД, ГУЛАГ.

⁷ Платунов Н.И. Переселенческая политика советского государства и ее осуществление в СССР (1917 — июнь 1941 г.). Томск, 1976. С. 62.

⁸ Там же. С. 62.

⁹ Там же. С. 62.

¹⁰ Там же. С. 63.

¹¹ Земсков В.Н. Судьба кулацкой ссылки (1930–1954 гг.) // Отечественная история. 1994. № 1. С. 122.

¹² Там же. С. 122.

та» (неработающих, деклассированных элементов, лишенцев и др. лиц¹³);

2) крестьян, бежавших из деревни из страха быть необоснованно раскулаченными (например, в 1930–1931 гг. не менее 1 миллиона крестьян, не дожидаясь репрессий, бежали в существующие города и на новостройки. В этот же период к ним присоединилось еще около 2 млн крестьян, предназначенных на выселение по так называемой третьей категории, т.е. в пределах своей области, они также, не дожидаясь депортаций и бросив имущество, уходили из деревни в города¹⁴; в 1930–1932 гг. страшный голод, унесший миллионы жизней, также вытолкнул в города массы крестьянского населения);

3) квалифицированных рабочих (инженеров, техников, мастеров, служащих и др.), которые в приказном порядке направлялись в города-новостройки на работу (т.н. «оргнабор»¹⁵);

4) молодых выпускников среднего специального и ремесленного образования, принудительно перемещаемых к местам отправления трудовой повинности по обязательному распределению («Предоставить право Совету Народных Комиссаров СССР ежегодно призывать (мобилизовывать) от 800 тыс. до 1 млн человек городской и колхозной молодежи мужского пола в возрасте 14–15 лет для обучения в ремесленных и железнодорожных училищах и в возрасте 16–17 лет — для обучения в школах фабрично-заводского обучения ... Установить, что все окончившие ремесленные училища, железнодорожные училища, школы фабрично-заводского обучения считаются мобилизованными и обязаны проработать четыре года подряд на государственных предприятиях по указанию Главного управления трудовых резервов при СНК СССР ...»¹⁶);

5) вольнонаемных (если они не направлялись по комсомольским путевкам или в командировки, что тоже не всегда было исключительно добровольным, то приманивались на новостройки возможностью получить здесь хоть какое-то жилище, потому что в существовавших городах получить новое жилище было практически невозможно);

б) в ходе «замещающего» перемещения в «приказном порядке» демобилизованных красноармейцев;

7) кочевых народов в результате «придания оседлости» (принудительной смены образа жизни и характера трудовой деятельности).

В целом миграции населения в моногорода-новостройки можно объединить в четыре группы: 1) добровольные и «добровольно-вынужденные» — по найму, по велению сердца; 2) «добровольно-принудительные» планово-мобилизационные переселения (расселение демобилизованных красноармейцев, направление специалистов и квалифицированных работников, направление по комсомольским путевкам, оргнабору и проч.); 3) принудительные миграции (депортации; спецпереселения¹⁷); 4) репрессивные миграции (распределение заключенных по сети трудовых колоний и лагерей).

В государственной расселенческой политике существовало еще и своеобразное макрогеографическое разделение искусственных миграций на: а) нерепрессивные переселения, использовавшиеся государством для расселения людей в районах с относительно благоприятными природно-климатическими условиями (Украина, Северный Кавказ, Восточная Сибирь, Дальний Восток); б) принудительные миграции (крестьянские, а потом этнические депортации), сопровождаемые формированием системы спецпоселений (трудпоселений) распространявшиеся преимущественно на европейский север, Урал, Западную Сибирь, Казахстан; в) репрессивные (заключенные), направлявшие потоки подневольной рабочей силы на освоение ресурсов необжитых территорий с предельно неблагоприятными природно-климатическими условиями (Норильск, Колыма, зона БАМа и т.д.).

Многие заключенные и спецпереселенцы вынуждены были оставаться в поселениях-новостройках после отбытия срока (или досрочного освобождения) на постоянное место жительства по причине законодательного ограничения возможности свободного выбора ими места жительства — так называемое «удерживание досрочно освобожденных заключенных на закрепленном поселении». В 1930-е го-

¹³ Принудительное перемещение «неработающих» и « деклассированных элементов» законодательно обеспечивается принятием Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июня 1926 г. «Об условиях и порядке административного выселения граждан из занимаемых ими помешений» // СУ РСФСР. 1926. № 35. Ст. 282.

¹⁴ Сталин и Каганович. Переписка. 1931–1936 гг. / составители О.В. Хлевнюк, Р.У. Дэвис, Л.П. Кошелева, Э.А. Рис, Л.А. Роговая М. : РОСПЭН, 2001. С. 14.

¹⁵ Кузнецкий металлургический комбинат им. И.В. Сталина (1929–1945) [Электронный ресурс]. URL: http://community.livejournal.com/su_industria/58586.html#cutid1 — на рус. яз.

¹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 октября 1940 г. «О порядке обязательного перевода инженеров техников, мастеров, служащих и квалифицированных рабочих с одних предприятий на другие» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. С. 777–779.

¹⁷ Положение спецпереселенцев, как особых контингентов подневольной рабочей силы, законодательно регулировалось постановлением СНК РСФСР от 18 августа 1930 г. «О мероприятиях по проведению спецколонизации в Северном и Сибирском краях и Уральской области»; постановлением СНК СССР от 1 июля 1931 г. «Об устройстве спецпереселенцев» (ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 460. 262 л. Л. 81–83); постановлением СНК СССР от 16 августа 1931 г. «О спецпереселенцах» (ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 460. 262 л. Л. 165–174).

ды подобное происходило по меньшей мере дважды: в 1933 г., после акции по «разгрузке мест заключения», когда в спецпоселки и трудпоселения Западной Сибири и Казахстана было направлено свыше 100 тыс. заключенных, досрочно освобожденных из тюрем, лагерей и колоний; и в 1933–1934 гг., когда колонизационные поселения, создаваемые для осуществления программы освоения зоны БАМ, стали формироваться за счет заключенных, отбывавших сроки в БАМЛАГе и переводимых на режим поселения. Подобное происходило и в последующие годы, например, в виде локальных депортаций — перемещений спецпереселенцев из северо-восточных и южных (кузбасских и новосибирских) комендатур в северные (нарымские) спецкомендатуры. Осуществлялись подобные перемещения и в послевоенный период.

Как следствие, и вольнонаемная, и «освобожденная» части населения были полностью безынициативны в отношении качества среды обитания — люди ощущали себя здесь лишь временными обитателями. В целом основной причиной равнодушия к городской среде у значительной части населения являлась принудительность перемещения и насильственность удержания их на индустриальных новостройках. Не только степень обеспеченности жилищем, типы жилищ, состав объектов инфраструктуры, планировочная структура поселений-новостроек предопределяли реальные процессы «обживания» населенных мест, но и отношение людей, являвшееся прямым следствием подобной расселенческой политики.

Не только апатия населения была причиной низкого качества городской среды в моногородах-новостройках, но также и то, что благоустройство города всегда оказывалось у местного руководства на последнем месте в списке вопросов, не терпящих отлагательства. Всегда находились другие — более важные проблемы: возведение хоть какого-то жилья в условиях острейшего его дефицита, ремонт школы, клуба, водоснабжение, электричество, тепло, канализация, трамвай ... А дирекция градообразующего предприятия была озабочена прежде всего вводом в эксплуатацию новых мощностей и объемами выпуска продукции, и решение вопросов селитебного освоения необжитых территорий и заботу о качестве среды обитания своих рабочих она также помещала на последнее место: была бы у работяг крыша над головой и печка ...

В условиях распределительной экономики именно дирекция градообразующего предприятия являлась фактическим хозяином поселения, потому что обладала значительно большими финансовыми и материальными возможностями, нежели городские власти. Через нее осуществлялось управление моногородами — распределение основной массы финансовых средств и материальных ресурсов на жилищное строительство осуществлялось через отраслевое ведом-

ство. Руководство градообразующего предприятия оказывало огромное «неформальное» влияние на местную власть, так как через него происходила подпитка города ресурсами, строительными мощностями и материалами. Градообразующее предприятие в значительной степени содержало объекты медицины, культуры, спорта, сферы отдыха и досуга. Функция местной власти в монофункциональном городе сводилась лишь к исполнению директив свыше — со стороны районного и областного начальства и к выклянчиванию у руководства градообразующего предприятия то материалов, то рабочей силы, то техники... В итоге, несмотря на некоторое участие завода в обустройстве селитьбы, качество среды обитания в моногородах оказывалось (и во многих моногородах до сих пор остается) на ужасающем уровне...

После Второй мировой войны началась активная реализация атомной и космической программ, которая привела к созданию в СССР моногородов особого типа:

а) т.н. «закрытых городов» («почтовых ящиков») — с охраняемым периметром и ограничением въезда и выезда граждан, организацией спецснабжения и придания, позднее, этим моногородам статуса самостоятельных административных образований (Ленинск-Байконур, Арзамас-39, Снежинск, Полярный, Курчатов, Саров, Заречный и др.).

б) т.н. «наукоградов» — моногородов науки — продукта развития научно-технического (военно-промышленного профиля) потенциала страны. Первый эксперимент был опробован в Академгородке в Новосибирске, затем были созданы наукограды: Дубна, Обнинск, Протвино, Троицк, Черногоровка, Зеленоград и др.

Вторая волна индустриализации, осуществленная Н.С. Хрущевым в 1960–1970-е годы, привела к строительству моногородов нефтедобывающей, газодобывающей, лесной и деревообрабатывающей промышленности, машиностроения, пищевой промышленности. Собственно, она и породила ту «ресурсодобывающую» экономику, которая стала в пострестроечный период причиной кризиса моногородов.

Тот факт, что во многих малых городах существовало лишь одно-единственное градообразующее предприятие — фабрика, завод, шахта, рудник, обогатительный комбинат и проч., вполне устраивало власть, так как подобное положение дел лишало людей возможности сбежать на другое место работы из-за тяжелых условий труда, или низкой заработной платы, или отсутствия нормального жилья... Власть и не собиралась прилагать какие-то специальные усилия к расширению спектра трудовой занятости населения, возводя для этого в данном месте еще одно предприятие другого производственного профиля или наукоемкое производство, все равно для работы на них не было лишних рабочих рук (тем более, что

отсутствовали кадры потребной квалификации). Альтернативные источники трудоустройства власть рассматривала прежде всего как угрозу для формируемой ею зависимости населения от градообразующего предприятия, прекрасно понимая, что появление нового места приложения труда способно оттянуть с существующего производства и без того ограниченные трудовые ресурсы.

Вторая волна индустриализации (хрущевская) была осуществлена на тех же самых принципах, что и первая (сталинская) индустриализация. Она заключалась в следующем:

а) строительстве (как правило, на пустых местах) одного или нескольких градообразующих предприятий (по добыче или первичной переработке природных ресурсов) — однотипных, относящихся к одной отрасли промышленности, обслуживающих узкий сегмент отраслевого рынка (это предельно снижало у людей возможность смены профессии);

б) включении градообразующего предприятия в цепочку технологически связанных производств, работающих на один конечный рынок (что исключало возможность диверсификации производства, предпринимательства в создании альтернативных видов продукции и проч.);

в) сохранении почти полной зависимости доходной части бюджета от деятельности одного (редко — нескольких) крупного предприятия (что делало невозможным самостоятельное развитие городской среды);

г) формировании узкопрофильного и однородного профессионального состава населения (что сужало для молодежи диапазон выбора профессии и подталкивало ее к отъезду в поисках иных, чем у их родителей, жизненные траекторий);

д) расположении поселений в удаленности от крупных населенных пунктов (что резко ограничивало образовательную, культурную, досуговую и проч. мобильность населения, особенно при отсутствии развитой транспортной инфраструктуры) и т.п.

Моногорода и первой, и второй волн советской индустриализации часто создавались на пустом месте. И это обусловило полное отсутствие на их территории какой-либо местной идентичности: ни памятников истории и культуры, ни крупных исторических событий, ни легендарных героев (кроме героев производства, которые для современной молодежи и подростков героями, увы, давно уже не являются).

Термин «соцгород» перестал использоваться в градостроительной теории примерно с 1950-х годов. Но практически ничего не поменялось в последующие годы ни в теории, ни в практике «отраслевого» подхода к размещению промышленности, формированию системы расселения, к механизмам управления поселениями за счет изъятия доходов, а потом перераспределения их «особо нуждающимся». Тот тип монофункциональных городов, которые создавались в нашей стране начиная с 1920-х годов, в практически неизменном виде существует и сегодня. Он не только составляет основу промышленного потенциала современной России, но и по-прежнему выступает финансово-экономическим базисом для более чем четверти населения страны. Сегодня страна находится в состоянии кардинального реформирования формата взаимодействия государственной, региональной, местной власти, малого, среднего бизнеса, а также крупных промышленных (добывающих) корпораций с целью создания такой организации процессов жизнеобеспечения поселений, которая освободила бы селитбу от жесткой зависимости от градообразующего (промышленного) предприятия. Но, увы, при проектировании, строительстве, эксплуатации моногородов до сих пор не перестают применяться принципы, сформированные еще в недрах советской системы — никаких непромышленных, постиндустриальных стратегий существования монопоселений так и не выработано. Если когда-нибудь это произойдет, если удастся проектно и практически обеспечить независимое и самостоятельное функционирование и развитие социальной среды городов и поселков — у России появится шанс развития.

Литература

1. Антощенко А.В., Меерович М.Г. Трудобитовые коллективы — социально-организационная основа доктрины соцгорода / *Miasta nowych ludzi. Architektoniczna i urbanistyczna spuścizna komunizmu*. Warszawa. Т. 1. 2007. 213 с.
2. Земсков В.Н. Судьба кулацкой ссылки (1930–1954 гг.) // *Отечественная история*. 1994. № 1. С. 118–147.
3. Козырев В.М. Неизвестные летательные аппараты третьего рейха. М., 2002.
4. Меерович М.Г. Принудительное комплектование населения соцгородов // *Социалистический город и социокультурные аспекты урбанизации* : сборник материалов международной научной конференции. Магнитогорск. 10–11 декабря 2010 г. / под ред. Н.Н. Макаровой, Н.С. Фроловой. Магнитогорск : МаГУ, 2010. 382 с.
5. Меерович М.Г. Уникальность урбанизации в СССР // *Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета*. 2015. № 2 (49). С. 9–16.
6. Платунов Н.И. Переселенческая политика советского государства и ее осуществление в СССР (1917 — июнь 1941 г.). Томск, 1976. 283 с.
7. Сталин и Каганович. Переписка. 1931–1936 гг. / сост. О.В. Хлевнюк, Р.У. Дэвис, Л.П. Кошелева, Э.А. Рис, Л.А. Роговая М. : РОСПЭН, 2001. 800 с.

К вопросу о брендинге территории, или Кому и зачем нужен бренд территории

Сачук Татьяна Викторовна, доктор экономических наук, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
[sachuk_ptz@mail.ru]
185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, дом 6 а

Брендинг территории — это процесс и комплекс последовательных мероприятий, направленных на создание целостного и востребованного потребителем имиджа территории как привлекательного места проживания, посещения, осуществления деятельности. Брендинг территории может приводить к достижению конкретных, измеряемых количественных результатов и качественных характеристик социально-экономического развития территории. Опыт зарубежных и отечественных регионов и населенных пунктов позволяет сформулировать значимые правила разработки и управления брендом. Брендинг территории способствует выявлению привлекательных для клиентов дифференциаторов территории, позиционированию территории в сознании клиентов и потому является одним из средств повышения конкурентоспособности территории.

Ключевые слова: брендинг территории, территориальный маркетинг, официальные и неофициальные символы территории, позиционирование территории.

Revisiting the Territory Branding, or Who and Why needs the Territory Brand

Sachuk Tatyana V., Doctor of Economics, Head of the Economics and Finance Department at the Karelian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
[sachuk_ptz@mail.ru]
185002, Russia, Petrozavodsk, Chapaeva street, house 6 a

The territory branding is a process and set of consecutive measures aimed at creating a comprehensive and in-demand image of a territory as an attractive place for residing, visiting, and carrying out activities. The territory branding can help to achieve specific measurable quantitative results and qualitative characteristics of social and economic development of the territory. Experience of foreign and domestic regions and settlements allows formulating significant rules of brand development and management. The territory branding helps to reveal territory differentiators attractive to clients, position the territory in the client's consciousness and, consequently, is one of means for increasing the territory competitiveness.
Key words: Territory branding, territorial marketing, official and informal territory symbols, territory positioning.

В условиях усиления соперничества (конкуренции) между территориями за ресурсы (человеческие, финансовые и др.) приходит понимание необходимости поиска новых факторов развития, повышения эффективности использования ресурсов, вовлечения потенциалов территории. Конкретная территория начинает рассматриваться физическими и юридическими лицами как один из вариантов применения своих умений и навыков, финансовых, материальных и иных ресурсов. Сравнение комфортности, безопасности проживания, стабильности и предсказуемости ведения бизнеса на конкретных территориях обуславливает в рыночной экономике миграцию лиц и движение капиталов¹. Территориальный маркетинг направлен на повышение привлекательности территории как места проживания (постоянного — житель, временного — гость, турист) и/или ведения деятельности. Территория становится более привлекательной в случае наиболее полного и лучшего удовлетворения потребностей граждан и организаций (коммерческих и некоммерческих). Конкретные действия органов власти страны, региона, муниципального образования или отдельного населенного пункта по реализации территориального маркетинга будут иметь специфику исходя из компетенции, масштаба, имеющихся ресурсов и ряда других параметров. Соответственно, речь может идти о реализации территориального маркетинга на уровне страны (маркетинг

страны), региона (маркетинг региона), муниципального образования (маркетинг муниципального образования), населенного пункта (маркетинг города, села и т.д.).

Территориальный маркетинг — это деятельность, предпринимаемая с целью создания, поддержания и/или изменения отношений и поведения резидентов и нерезидентов в лице частных лиц и компаний относительно конкретной территории. Факторы, которые определяют то или иное отношение жителей, гостей, коммерческих и некоммерческих организаций к территории, и поведение (действия) этих групп клиентов (продолжать жить или уехать жить на другую территорию, посетить в период отдыха или нет, начать деятельность или свернуть деятельность и т.д.), могут быть как рациональными (наличие работы, уровень дохода, климат, наличие достопримечательностей и т.д.), так и эмоциональными, в основе которых лежат определенные чувства, впечатления, ощущения и другие параметры, которые отражают некое общественное мнение об этой территории, сложившийся имидж территории.

Имидж территории — очень разноплановый, эмоционально окрашенный, искусственно создаваемый образ, который складывается в сознании людей. Имидж территории формируется в том числе и на основе создаваемых в настоящем времени привлекательных черт территории, продвигается, при необходимости корректируется. Одним из основных средств

¹ Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И. и Хайдер Д. Маркетинг мест: Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб., 2005.

(инструментов) «раскручивания» имиджа территории, а значит и решения общей задачи позиционирования территории, является брендинг территории.

Кратко рассмотрим сущность категории «бренд» и процесс управления брендом.

В условиях ужесточения конкуренции и появления большого количества похожих товаров бренд (от англ. brand — марка, производимая клеймением для указания места производства, качества или подтверждения собственности) в виде имени, знака или символа помогал идентифицировать продукцию и услуги продавца.

В отличие от товарного знака (юридическое понятие), бренд несет в себе определенные ценности и впечатления, актуальные для потребителей. Бренд — это символическое представление в сознании клиентов всей информации, связанной с продуктом (услугой), а также компанией-производителем, в виде некоей совокупности позитивных ожиданий, формируемых в сознании потребителя. В этом смысле понятие бренда шире — оно включает все, что думают и чувствуют потребители по поводу товара (услуги) и компании, которая их произвела. Ценности для клиента и его впечатления могут возникать на основе собственного опыта, советов окружающих, рекламы и всего того, что мы подразумеваем, когда говорим об общественном мнении. Бренд характеризуется наличием устойчивых эмоциональных связей с целевой аудиторией потребителей, должен обладать притягательной, объединяющей силой и предполагает устойчивое качество и цену товара выше рыночной².

Специфической характеристикой бренда является то, что бренд создается и им надо управлять. «Бренд-строительство» (brand-building) — создание бренда — брендинг (branding) — это собственно процесс создания и развития бренда, это процесс, технология и комплекс последовательных мероприятий, направленных на создание целостного и востребованного потребителем имиджа продукта или услуги³.

С позиции проектного менеджмента брендинг — это ограниченное во времени целенаправленное изменение отдельной системы с установленными требованиями к качеству результатов, возможными ограничениями расходования средств и ресурсов. При этом должна быть определена конкретная цель, описываемая в терминах ожидаемого результата. Ведь собственно бренд не является самоцелью. Следует задуматься над вопросом: для чего нужен бренд? Построенное здание — продукт. Но цель и результат проекта — не здание само по себе, а изменение качества жизни жильцов этого здания.

Процесс управления брендом предполагает решение ряда задач: создание бренда, продвижение бренда на рынок, адаптацию бренда к меняющимся условиям

и др. Использование категории «управление» оправдано, поскольку речь идет о сознательном целенаправленном воздействии со стороны экономических субъектов на людей и экономические объекты, осуществляемом с целью направить их действия в нужное русло и получить желаемый результат (в данном случае под результатом можно подразумевать покупку, и не разовую, а в данном случае регулярную на основе устойчивого предпочтения). Управление брендом предполагает осуществление всех функций управления: анализ, планирование, организацию, контроль и регулирование, а именно:

- анализ рыночной ситуации, целевой аудитории (текущего состояния бренда, если он уже создан);
- планирование (формулирование сущности бренда, разработка стратегии управления брендом);
- строительство бренда (создание системы визуальной и вербальной идентификации; разработка бренд-имиджа; создание комплекта документов бренда) и продвижение бренда (использование интегрированных маркетинговых коммуникаций для создания прочных отношений между потребителями и брендом);
- контроль и мониторинг бренда и оценка эффективности действий;
- регулирование бренда в случае недостижения намеченных целей, выражается в перепозиционировании товара и корректировке бренда.

Последовательность функций управления образует своеобразный цикл. Особо отметим, что регулирование представляет собой как бы следующий уровень управления и начинается новый цикл: анализ отклонений фактического состояния дел от плана; планирование работ по ликвидации отклонений; организация деятельности по ликвидации отклонения; контроль выполнения откорректированных планов и т.д.

После этого краткого отступления в теорию брендинга товаров и услуг вернемся к брендингу территории.

Бренд территории — это продукт, который «сделан» для того, чтобы повысить уровень привлекательности данной территории как для тех, кто сейчас на ней живет и ведет деятельность, так и для тех, кто может заинтересоваться данной территорией как местом посещения, открытия бизнеса, куда оправданно переехать на постоянное проживание⁴. То есть брендинг предполагает изменения, приводящие к развитию ситуации (системы), в результате реализации проекта ситуация (система) качественно меняется (территория становится более привлекательной). Брендинг территории — это комплексное воздействие на потребителя единой системы маркетинговых коммуникаций, целью которого является построение долгосрочной взаимосвязи между территорией (территориальным продуктом) и потребителем. Брендинг территории — это процесс

² Позиционирование: битва за узнаваемость / под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб. : Питер, 2001.

³ Назайкин А. Брендинг: понятие, цели, процесс // URL: http://nazaykin.ru/_br_branding.htm

⁴ Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы. Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции / под ред. А.М. Бритвина. Екатеринбург : УрФУ, 2014.

и комплекс последовательных мероприятий, направленных на создание целостного и востребованного потребителем имиджа территории. Брендинг территории позволяет создавать, «раскручивать», если надо, корректировать имидж территории. Имидж территории формируется на основе существующих и создаваемых привлекательных черт территории. Имидж территории — эмоционально окрашенный, порой искусственно создаваемый образ территории, который складывается в сознании людей. Для того чтобы ментальный образ территории был полным, следует задействовать официальные и неофициальные символы территории. В результате может быть достигнута цель — помочь потребителю различать, узнавать, возможно, предпочитать ту или иную территорию на фоне других территорий. Позиционирование территории в сознании людей, наличие понятного и хорошо различимого образа территории, сформировавшегося положительного имиджа территории, узнаваемых брендов территории — все это позволит территории быть более конкурентоспособной на фоне аналогичных территорий.

Брендинг территории помогает построить отношения, основанные на доверии между клиентами и территорией. Брендинг территории позволяет легче и результативнее взаимодействовать с клиентами, поскольку клиенты (жители, гости, коммерческие и некоммерческие организации) благодаря брендингу территории лучше понимают те стратегические преимущества, которые они будут иметь, проживая, посещая, осуществляя деятельность на этой территории. Благодаря брендингу территория «заявляет» о себе всем потенциальным клиентам в удобной для восприятия форме, брендинг территории помогает узнать о дифференциаторах территории и формирует определенное отношение к этой территории, а значит, способствует ответной реакции клиента (переехать жить, посетить, вложить денежные средства и др.).

Выделим основные этапы работ при брендинге территории:

- анализ заинтересованных сторон. Идентификация отдельных лиц, групп, организаций, интересы которых бренд может затронуть, определение их основных проблем, столкновения интересов, ограничений и возможностей;

- анализ проблем. На этом этапе осуществляется формулировка проблем, определение их причинно-следственных связей и построение дерева проблем;

- анализ целей. Строится дерево целей брендинга, достижение которых позволит решить выявленные проблемы (повышение качества жизни населения, повышение уровня привлекательности территории как места проживания, посещения, ведения деятельности, рост уровня конкурентоспособности территории, рост уровня известности территории и др.);

- формулировка основных предположений и факторов риска при брендинге данной территории;

- определение показателей прогресса реализации и степени достижения целей брендинга территории. Необходимо определить показатели (рост числа гостей территории, увеличение количества новых предприятий, сокращение оттока жителей, положительное сальдо внутренней миграции и др.), способы и источники информации для их измерения;

- составление логико-структурной схемы брендинга территории;

- проработка конкретных действий по брендингу территории: составление графиков работ, определение ресурсов, разработка бюджетов, определение характеристик эффективности брендинга (экономической, социальной, коммерческой и др.), определение источников и способов финансирования, проектирование организационных схем управления собственным процессом разработки и продвижения бренда территории, выбираются способы управления рисками в ходе осуществления брендинга территории;

- разработка системы управления брендом территории;

- мониторинг, отчетность, оценка брендинга территории. Мониторинг осуществляется на всех уровнях управления брендом, для чего могут приглашаться независимые эксперты. Особо жесткому контролю подвергаются процессы расходования средств и соответствия запланированных целей брендинга территории текущей ситуации.

И как всякая проектная деятельность, брендинг территории предполагает осуществление управления по ряду характеристик, а именно:

- управление интеграцией брендинга территории;

- управление содержанием бренда территории;

- управление сроками разработки бренда и осуществлением брендинга территории;

- управление стоимостью разработки бренда и организацией системы коммуникаций;

- управление качеством бренда территории;

- управление человеческими ресурсами, вовлеченными в процесс брендинга территории;

- управление коммуникациями в процессе брендинга территории;

- управление рисками в ходе разработки бренда территории и брендинга территории.

Эта схема по брендингу территории может показаться сложной для реализации. Но, если придерживаться представленной выше логики разработки бренда территории и собственно брендинга территории, то можно достичь хороших, более значимых и осозаемых результатов этой работы.

Брендинг территорий стал одним из серьезных факторов развития городов (Мельбурн, Канзас, Дюссельдорф, Ганновер, Амстердам, Цюрих, Берлин и др.), регионов (провинция Северная Карелия в Финляндии, земли Федеративной Республики Германии, например,

Свободное государство Бавария со столицей, г. Мюнхеном, и др.) и целых стран (Словения, Тайвань, Бельгия, Сингапур, Франция, Чехия, Перу и др.). Брендинг территорий стал глобальным явлением, охватив Европу, Америку, Азию, Австралию, Африку⁵. Разработку брендов начали страны на постсоветском пространстве: Казахстан, Кыргызстан, туристический бренд уже существует в Грузии, Азербайджане. Брендинг территории все активнее проникает в социальные и представительские коммуникации и в российской практике государственного и муниципального управления.

Изучив зарубежный и российский опыт брендинга территории, постараемся дать ответ на самый важный вопрос: зачем нужен брендинг территории?

1. С целью развития туризма. Достаточное количество хорошо известных дифференциаторов (отличий) территории, закрепленных в сознании посредством неофициальных (национальный костюм, блюда национальной кухни и уникальные продукты питания⁶, местные ремесла и промыслы, сувениры и подарки, известные уважаемые люди этой территории, уникальные (редкие) представители местной флоры и фауны, объекты архитектуры и рекреационные объекты и т.д.) и в меньшей степени официальных символов (название, герб, флаг, гимн) территории помогают увеличить поток туристов на территорию, обеспечить туристическую привлекательность территории круглогодично, при этом средняя «стоимость чека» — как много турист оставляет (тратит) денег на территории (потому что есть что купить — в виде уникальных подарков и сувениров, есть что посетить и т.д., а не потому, что все дорого) — высокая.

2. С целью развития коммерческой и некоммерческой деятельности на территории и повышения ее инвестиционной привлекательности. Значительное количество неофициальных символов территории во многом является объектом предпринимательской деятельности (производственной, торговой, туристической, досуговой, развлекательной и др.). Важно обратить внимание, что объекты государственной и муниципальной собственности часто являются дифференциаторами территории, в том числе объекты культуры (музеи, Дома культуры, библиотеки, здания и сооружения культурного наследия), так же как и организации образования, здравоохранения, физической культуры и спорта. Все эти организации тоже могут начать получать дополнительные доходы (иная деятельность, приносящая доход). Бюджетные учреждения и НКО территории могут быть вовлечены в процесс привлечения внебюджетных средств на территорию для реализации проектов в области тер-

риториального брендинга. Так, Библиотечная ассоциация Республики Карелия — некоммерческая, добровольная, самоуправляемая организация юридических лиц и общественных объединений, профессионально связанных с библиотечным делом, еще в 2008 году выступила с инициативой: «Бренды Карелии — на благо Карелии!». Таким образом, благодаря брендингу территории обеспечиваются занятость населения, доходы коммерческих и бюджетных организаций, а также поступления внебюджетных средств некоммерческим организациям и учреждениям территории.

3. С целью повышения коммерческой эффективности деятельности товаропроизводителей территории⁷. «Раскрученная» территория (страна) помогает продавать товары, которые производятся в этой стране, быстрее и дороже. Чем известнее территория (страна), тем выше вероятность успешного ведения бизнеса у предприятий этой территории.

С одной стороны, базой такой известности территории (страны) служат существующие стереотипы. Стереотип содержит, как правило, оценочный момент, так как он является не просто констатацией факта, а ориентиром, указывающим определенное направление. И если речь идет о стереотипах, которые дают положительную оценку статусной нации конкретной страны, то это, безусловно, идет на пользу бизнесу. Всем известна пунктуальность и аккуратность, трудолюбие и дисциплинированность немцев, а стереотипы по поводу англичан — хорошие манеры и законопослушание, бережное сохранение национальных традиций и ремесел, одновременно со стремлением к инновационным решениям в области дизайна и технологий. Именно с опорой на эти стереотипы была сделана реклама автомобилей Rover (британская автомобилестроительная компания, специализирующаяся на производстве автомобилей повышенной проходимости класса «премиум») — «British Style, German Engineering» (Британский стиль, немецкая технология) — (немецкое качество сборки, подкрепленное британским дизайном).

Следует приветствовать инициативу бизнеса строить свои рекламные компании через бренды территории страны (региона) в целом. Например, когда по поводу пылесосов и стиральных машин мы слышим: «Швеция, сделано с умом» — происходит зарождение нового если не стереотипа, то нового образа страны и товаров этой страны. Высокое качество товаров и известные бренды предприятий данной территории становятся ее «визитной карточкой», что позволяет распространить хорошее мнение потенциальных клиентов и на страну в целом, а значит, отличать и устойчиво предпочитать территорию.

⁵ Визгалов Д.В. Брендинг города. М. : Фонд «Институт экономики города», 2011 ; Визгалов Д. Пусть города живут / сост. М. Губергриц, Н. Замятина, М. Ледовский. М. : Сектор, 2015.

⁶ Вкусная карта России появится в Интернете в новогоднюю ночь // URL: <http://www.interfax.ru/tourism/tourisminf.asp?id=270980&sec=1466>

⁷ Родькин П. Брендинг территорий как искусство и ремесло // URL: <http://www.prdesign.ru/text/2013/artandcraft.html>

Создание возможности и поддержка желания жителей и бизнеса территории активно использовать официальную символику и широкое использование положительных неофициальных символов территории ведут к росту узнаваемости территории, что может стать причиной для предпочтения этой территории как делового партнера в межтерриториальных проектах, как места отдыха или ведения бизнеса. В этом смысле чем привлекательнее и известнее неофициальные символы территории, в том числе стереотипы о жителях этой страны, региона, наименование мест производства товаров, товарные марки товаров, производимых на данной территории, тем лучше для территории.

4. С целью повышения имиджа страны (региона) в целом, поскольку имидж стран (регионов) богатых, успешных, хорошо развитых, с высоким качеством жизни, занимающих высокие (высшие) места в мировых и российских рейтингах, начинает «переноситься» на товары, произведенные компаниями этих стран (регионов). Несмотря на некоторую условность рейтингов, надо признать, что они воспринимаются людьми как значимая «подсказка», кому отдать предпочтение. Имидж страны (региона) влияет на имидж компаний этих стран (регионов), что в свою очередь влияет на имидж производимых ими товаров. Порой имидж стран и компании-производителя начинает значить больше для потенциального потребителя, чем собственно сам товар или услуга, на который изначально переносится хорошее отношение потенциального потребителя. Особенно хорошо это понятно, когда при покупке товара человек не просто уточняет компанию производителя, а обращает внимание на то, в какой стране произведен данный товар, что является значимым критерием предпочтения конкретного товара при иных сопоставимых характеристиках. Поэтому оправдана более активная пропаганда всего лучшего, что есть в стране (регионе), с использованием современных и более эффективных средств продвижения положительного имиджа страны (региона).

5. С целью формирования мировоззрения среднестатистического жителя, повышения его самосознания и самооценки⁸. Например, в Республике Карелия есть 3 муниципальных района, в которых компактно проживают карелы (Калевальский, в котором доля карел от общего количества жителей составляет 35%, в Пряжинском карелы составляют 37%, и Олонецкий, в котором карелы составляют более 60% от общей численности населения). Казалось бы, данная информация всем известна. Когда жителям Олонецкого национального муниципального района было предложено задуматься, что это единственный в Карелии, это единственный по Северо-Западу России, это единственный в России, это един-

ственный в мире муниципальный район, в котором более половины жителей — карелы, разговор о будущем их территории стал более вдумчивым и ответственным (появились нотки «кто, как не мы...»)⁹. Оказалось, что никогда раньше таким образом сами жители себя не осознавали. Человек может испытывать и по поводу территории разные эмоции. И хорошо, если это чувство гордости, благодарности, интереса, вовлеченности, привязанности и т.д. Надо помочь жителям направить эти эмоции на осуществление важных для успешного социально-экономического развития территории совместных дел. Именно в этом смысле уместно понимать под брендом некую идею, которая объединяет местных жителей и служит основой для общения этой территории (города, иного населенного пункта, в целом муниципального образования) с внешним миром¹⁰. Такого рода дифференциаторы помогают жителям ощутить себя членом группы и подчеркнуть свою индивидуальность, самосовершенствоваться и саморазвиваться.

Мировоззрение среднестатистического жителя страны (региона, населенного пункта), как показывает практика, очень значимо. Если человек не видит перспектив развития территории, испытывает по поводу данной территории преимущественно негативные эмоции, то он «голосует ногами». При этом, покинув эту территорию, он еще и на новом месте продолжает рассказывать (объяснять, почему), распространять о данной территории не самую лучшую информацию, что ведет к еще большему ухудшению имиджа территории как места проживания и/или ведения деятельности.

Для начала надо «завоевать» сердца и умы жителей, только тогда брендинг территории может привести к ожидаемому эффекту у внешних по отношению к территории клиентов.

Перечисленные нами цели осуществления брендинга территории доказывают, что данная деятельность должна осуществляться комплексно, последовательно и с учетом стратегических целей социально-экономического развития территории.

Мы не будем рассматривать базовые понятия брендинга территории (платформа бренда, архитектура бренда, атрибуты бренда), поскольку их содержательное наполнение, а также характеристика основных видов работ и инструментов по брендингу территории хорошо представлена в специальной литературе. Остановимся несколько подробнее на основных правилах разработки территориального бренда и условиях успешного брендинга территории.

На наш взгляд, есть несколько правил, которые надо соблюдать при разработке бренда территории:

— бренд должен содержать в себе отличительные свойства и качества. В российской практике фор-

⁸ Nation Branding — зачем нужен брендинг стран // URL: <http://www.scona.com.ua/shootdown.php?id=020>

⁹ Карелы: осмысление исторического опыта. Материалы научно-практической конференции. Петрозаводск: Verso, 2014.

¹⁰ Дубейковский В.А. Брендинг города? 35 ответов. М. — Екатеринбург: Кабинетный ученый, 2015.

мирования бренда территории явно увлеклись «центрами», «перекрестками» и «столицами». Уже сейчас известно около трех десятков «столиц» России — сырная, гусиная, огуречная, игрушечная, провинциальная, рыбная, спичечная, ложкарная, грибная, ювелирная. Но если судить по представленным названиям, речь идет о неофициальных символах территории, что само по себе еще брендом не является;

— не следует увлекаться «придумками», попытка создать бренд из чего-нибудь вызывает скорее чувство грусти (зимой 2010 года камеры видеонаблюдения засняли рысь, которая появилась у здания Законодательного собрания Карелии и в нескольких районах города Петрозаводска. Летом 2010 года символом 90-летия Республики Карелия стала рысь. Отклики жителей Карелии на этот выбор приводят не хочется, на смех подняли. Рысь «не прижилась» даже как сувенир, а хотели бренд создавать на этой основе);

— бренд должен базироваться на существующей идентичности конкретного места, «ауре» конкретного места. Придумки «родина Бабы-Яги», «родина Змея-Горыныча», «родина Сивой кобылы»¹¹ и др. — это попытки некие мифологические бренды, разработанные по законам массовой культуры, навязать *Genius loci* конкретного места. Для одного события, например, сказочного праздника, — это оправданно, но это не является брендом территории в целом. Сложно представить, как такой «бренд» можно будет использовать в продвижении промышленных товаров или продуктов питания, произведенных на данной территории. Наверное, и местные жители вряд ли будут хвастаться, что они живут на родине Бабы-Яги или Сивой кобылы;

— нужны объективные предпосылки и доказательная рациональная основа бренда территории в виде неких полезностей, благ, выгод (функциональных, эмпирических, символических) для клиентов, если они предпочтут данную территорию как место проживания, посещения, ведения деятельности (Сколько ни говори «сахар», во рту сладко не станет. Бренд может быть приукрашен, но его основа должна быть реальной). Мюнхен действительно входит в тройку лидеров среди крупных городов по обеспечению безопасности, по организации фольклорных праздников, по количеству книжных издательств и др., на основании этих фактов создается образ города;

— бренд территории не может быть успешным без сильных положительных эмоций и ярких ассоциативных образов, которые он вызывает. Самые успешные территориальные бренды отличаются позитивностью и неформальностью;

— если территориальный бренд нужен только органам власти (как правило, это пока основной заказчик

по разработке бренда территории), а остальные субъекты территориального маркетинга не прониклись идеей брендинга и не видят в этом необходимости, не следует торопиться (хороша ложка к обеду). Надо объяснять, приводить примеры, убеждать, но не навязывать местному сообществу идею территориального брендинга. Возможно, следует начинать с формирования современной идентичности через повышение лояльности жителей к товарам местных производителей (внедрение региональных знаков качества, общественного признания социальных инициатив и др.), т.е. с создания эффективных бизнес- и социальных коммуникаций;

— жители и организации территории должны «принять» бренд, прочувствовать его, начать использовать. Бренд территории должен быть понятен, вызывать положительные эмоции непосредственно у жителей, использоваться частными лицами, бизнесом, некоммерческими организациями, уроженцами этой территории, органами власти, то есть всеми субъектами территориального маркетинга, использование бренда должно стать массовым¹²;

— бренд территории — это не просто логотип, слоган, визуальный образ, территориальный сувенир. Бренд — это стратегическая формулировка, описывающая, что собой представляет территория, почему она уникальна, чем она занимается, как она намерена добиться успеха в части повышения качества жизни своих жителей и успешного экономического развития. Зачастую разрабатываемые сейчас в России бренды территории никаким образом не связаны с целями социально-экономического развития территории;

— во многих случаях оправданно разрабатывать систему брендов территории, которая помимо общего («зонтичного») бренда территории включала бы в себя суббренды (частные бренды) территории. «Зонтичный» бренд обеспечивает целостный образ территории, а суббренды ориентированы на работу с целевыми группами клиентов¹³.

Таким образом, можно сделать ряд выводов относительно брендинга территории:

— брендинг территории — это ответственное дело. В некотором смысле брендинг территории задает параметры, процедуры и характеристики взаимодействия субъектов, например, жителей и власти, бизнеса и власти, жителей и некоммерческих организаций и т.д. Непонятный и непривлекательный для общества бренд ухудшает стартовые позиции территории в конкурентной борьбе. Лучше не иметь бренда, чем сделать плохой и тем «прославиться»;

— брендинг территории требует привлечения профильных специалистов и глубоких исследований как на стадии разработки бренда, так и в процессе разра-

¹¹ Хмелик Т. Бренд сивой кобылы // Невское время. 2013. 2 апреля. С. 5.

¹² Дубейковский В.А. Брендинг города? 35 ответов. М. — Екатеринбург : Кабинетный ученый, 2015.

¹³ Развитие теории и практика территориального маркетинга / под ред. Т.В. Сачук, Петрозаводск : Карельский научный центр РАН, 2013.

ботки единой системы маркетинговых коммуникаций. Необходимо качественно проработать все функции управления брендом, в том числе функцию контроля и мониторинга бренда, а также оценки эффективности действий и регулирование бренда в случае недостижения намеченных целей. Хорошо, если «администрирование» бренда будет возложено на конкретного исполнителя в администрации (отдел, человека), результаты работы которого будут выражаться в том числе через оценку коммуникаций территориального бренда;

— для увеличения результативности и эффективности работы по продвижению и позиционированию территории, в том числе брендингу территории, на внешних рынках и/или нерезидентам территории могут быть созданы дополнительные институты, например, Агентства территориального развития, которые интегрируют инициативы и ресурсы бизнеса, местной власти, территориальных и профессиональных сообществ. Например, в Финляндии действует около 20 подобных структур: Региональное агентство Северной Финляндии (г. Оулу), Агентство территориального развития региона Йозенсуу и Северной Карелии «Йосэк» (Jossek), Агентство территориального развития Ювяскуля и Центральной Финляндии «Юкес» (Jukes) и др.). Возможно, самой удобной организационно-правовой формой данного института могла бы стать автономная некоммерческая организация. Дополнительно заметим, что автономная некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения целей, ради которых она создана, и соответствующей этим целям, создавая для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственные общества или участвуя в них. Именно эта организационно-правовая форма более удобна для привлечения средств на решение вопросов по продвижению бренда территории и формирования имиджа территории;

— надо настраиваться на долгосрочную работу и отложенный во времени эффект (английский газон так хорош, потому что за ним триста лет ухаживали). Для формирования знаний и чувств потребителя, осознания им ценностей и возникновения впечатлений,

формирования устойчивых положительных эмоциональных связей важна продолжительность присутствия и известность бренда. Предполагая, что бренд территории «работает» на ее стратегию, действительно ожидаемые эффекты от брендинга следует ожидать в долгосрочном периоде (не менее 9–12 лет);

— принимая факт «отложенного во времени эффекта», важно уметь делать «быстрые маленькие победы» и регулярно замерять промежуточные результаты брендинга территории, такие как уровень известности территории и ее дифференциаторов, уровень популярности бренда, результативность отдельных инструментов маркетинговых коммуникаций и др.;

— поскольку брендинг можно рассматривать как систему построения бренда и управления его коммуникациями в долгосрочной перспективе, необходимо не просто принять «политическое» решение о проведении брендинга территории, требуется полная и долгосрочная приверженность идее брендинга территории даже при смене «первого» лица и других высших должностных лиц. В этом смысле бренд территории должен быть вне политики и на протяжении многих лет объединять местное сообщество.

В целом отметим, что брендинг территории — это процесс и комплекс последовательных мероприятий, направленных на создание целостного и востребованного потребителем имиджа территории. Брендинг территории способствует выявлению привлекательных для клиентов дифференциаторов, позиционированию территории в сознании клиентов как более привлекательного места проживания, посещения, ведения деятельности и потому является одним из средств повышения конкурентоспособности территории на фоне аналогичных территорий. Брендинг территории позволяет в удобной для клиента форме заявить о стратегических целях социально-экономического развития территории и объяснить клиенту, каким образом территория может достичь этих целей в части повышения качества жизни своих жителей и успешного экономического развития, а также какие полезности, блага, преимущества получит клиент, если предпочтет данную территорию как место проживания, посещения и ведения деятельности.

Литература

1. Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы. Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции / ред. А.М. Бритвин. Екатеринбург : УрФУ, 2014.
2. Визгалов Д.В. Брендинг города. М. : Фонд «Институт экономики города», 2011.
3. Визгалов Д. Пусть города живут / сост. М. Губергриц, Н. Замятина, М. Ледовский. М. : Сектор, 2015.
4. Дубейковский В.А. Брендинг города? 35 ответов. М. — Екатеринбург : Кабинетный ученый, 2015.
5. Карелы: осмысление исторического опыта. Материалы научно-практической конференции. Петрозаводск : Verso, 2014.
6. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И. и Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб., 2005.
7. Позиционирование: битва за узнаваемость / под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб. : Питер, 2001.
8. Развитие теории и практика территориального маркетинга : коллективная монография / под ред. Т.В. Сачук. Петрозаводск : Карельский научный центр РАН, 2013.
9. Хмелик Т. Бренд сивой кобылы // Невское время. 2013. 2 апреля.

Совершенствование гарантий судебной защиты местного самоуправления в контексте административного судопроизводства

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права, Воронежский государственный университет
[tbyalkina@yandex.ru]
394006, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, дом 10а, корпус 9

Статья посвящена некоторым вопросам применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации к общественным отношениям, возникающим в сфере местного самоуправления, особенностям правоспособности и дееспособности органов и должностных лиц местного самоуправления. Рассматриваются вопросы о том, к какому виду нормативных правовых актов, применяемых при разрешении административных дел, относятся решения, принимаемые населением на сходе или местном референдуме. Отмечается необходимость уточнения терминов, используемых в Кодексе административного судопроизводства и в других законах, регулирующих вопросы о полномочиях органов местного самоуправления.

Ключевые слова: судебная защита местного самоуправления, административное судопроизводство, население муниципального образования, органы местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, муниципальные правовые акты, полномочия органов местного самоуправления.

Perfection of Judicial Protection Guarantees for the Local Self-government in the Context of Administrative Legal Proceedings

Byalkina Tatyana M., Doctor of Law, Professor of the Administrative and Municipal Law Department Voronezh State University
[tbyalkina@yandex.ru]
394006, Russia, Voronezh, Lenin square, house 10A, building 9

The article is devoted to some issues of application of the administrative Procedure Code of the Russian Federation to public relations arising in sphere of local government, peculiarities of legal capacity of the bodies and officials of local self-government. Discuss issues regarding the types of legal acts used in the resolution of administrative cases, include decisions taken by people at a gathering or a local referendum. It is noted the need for clarification of terms used in the Code of administrative procedure and other laws regulating the issues of the authority of local governments.

Key words: judicial protection of local self-government, administrative litigation, the population of the municipality, the local authorities, elected officials of local self-government, municipal legal acts, powers of local governments.

Судебная защита местного самоуправления является важнейшей конституционной гарантией его существования и полноценного развития в Российской Федерации. Закрепление данной нормы в статье 133 Конституции нашего государства реализует требование статьи 11 Европейской Хартии местного самоуправления¹, устанавливающей, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Статья 118 Конституции предусматривает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Поэтому принятие и вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² (далее — КАС) является важным этапом как в развитии правовой системы нашего государства, так и в процессе совершенствования механизма ре-

ализации конституционного права местного самоуправления на судебную защиту. Предметом регулирования КАС является порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее также — суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Местное самоуправление в Российской Федерации является формой народовластия, обеспечивающей, наряду с государственной, реализацию единой публичной власти народа. Субъекты местного самоуправления — население муниципальных образований, органы и должностные лица местного само-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

² Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

управления — в процессе самостоятельного решения вопросов местного значения, а также участия в осуществлении некоторых государственных вопросов реализуют публично-властные полномочия. Таким образом, органы и должностные лица местного самоуправления являются субъектами правоотношений в сфере административного судопроизводства, в силу чего представляется необходимым рассмотреть особенности применения норм КАС к публичным правоотношениям, возникающим в системе местного самоуправления.

Часть 2 статьи 1 КАС предусматривает, что суды в порядке административного судопроизводства рассматривают следующие административные дела, возникающие в сфере местного самоуправления:

- об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части (муниципальных нормативных правовых актов);
- об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц, муниципальных служащих;
- о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (при проведении муниципальных выборов и местных референдумов).

Статья 5 КАС определяет административную процессуальную правоспособность и административную процессуальную дееспособность, административную процессуальную правосубъектность. В соответствии с данной статьей способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается за органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность) принадлежит органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям референдума.

В связи с этим необходимо уточнить вопрос о том, обладают ли административной процессуальной дееспособностью выборные должностные лица местного самоуправления. В отношении главы муниципального образования можно дать однозначно положительный ответ, поскольку в соответствии со статьей 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)

глава муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления. Однако в соответствии с той же статьей в структуру органов местного самоуправления входят иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Поэтому, если уставом муниципального образования какое-то иное, помимо главы муниципального образования, выборное лицо местного самоуправления наделено собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, оно признается выборным должностным лицом местного самоуправления, являющимся элементом структуры органов местного самоуправления данного муниципального образования. Следовательно, все выборные должностные лица местного самоуправления, а не только глава муниципального образования, также обладают административной процессуальной дееспособностью.

Статья 15 КАС определяет виды нормативных правовых актов, применяемых при разрешении административных дел. В ней предусмотрено, что суды разрешают административные дела на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, должностных лиц, а также нормативных правовых актов организаций, которые в установленном порядке наделены полномочиями на принятие таких актов.

В ныне действующем законодательстве отсутствует понятие «муниципальный нормативный правовой акт». В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющей, что является муниципальным правовым актом, говорится, что это решение, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер. В связи с этим муниципальные правовые акты, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила (т.е. содержащие нормы права), могут относиться к числу нормативных правовых актов. Таковыми являются, например, устав муниципального образования, решение о местном бюджете, правила, программы и иные акты. В соответствии с той же статьей 2 Федерального за-

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

кона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты принимаются непосредственно населением муниципального образования, органом местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления. Однако в статье 15 КАС не называются нормативные правовые акты, принятые населением непосредственно, в силу чего возникает вопрос: могут ли суды разрешать административные дела на основании нормативных правовых актов, принятых населением на местном референдуме или сходе граждан.

Статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Поскольку в вышеназванных муниципальных образованиях представительный орган не образуется, а его полномочия осуществляет сход граждан, то решения, принятые на сходе граждан, по своей юридической природе аналогичны решениям, принятым представительным органом местного самоуправления. Поэтому, по нашему мнению, нормативные правовые акты, принятые на сходе граждан, могут быть отнесены к числу нормативных правовых актов органов местного самоуправления, применяемых при разрешении административных дел.

Вместе с тем решения, принятые на местном референдуме, нельзя относить к числу актов, принятых органами местного самоуправления. Они занимают особое самостоятельное место в системе муниципальных правовых актов. В соответствии со статьей 22 Федерального закона № 131-ФЗ принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Следовательно, нуждается в уточнении вопрос о том, может ли быть основой разрешения административного дела решение, имеющее норматив-

ный характер, принятое населением на местном референдуме.

С этим логически связана и еще одна проблема. Статьи 18–21 КАС определяют подсудность административных дел. Исходя из их содержания, административные дела, вытекающие из публичных правоотношений в сфере местного самоуправления, могут быть подсудны районным судам (ст. 19) и верховным судам республики, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, суду автономной области и судам автономных округов (ст. 20).

В статье 20 КАС предусмотрено, что Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов ... представительных органов муниципальных образований;
- об определении срока назначения выборов ... в органы местного самоуправления;
- о признании неправомочным состава ... представительного органа муниципального образования.

Ранее уже отмечалось, что решения нормативного характера, принятые на местном референдуме, обладают на территории муниципального образования высшей юридической силой, в том числе и по отношению к нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления. В статье 20 КАС решения, принятые населением непосредственно на местном референдуме, не упоминаются, из чего следует предполагать, что административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принятых на местных референдумах, подсудны, в соответствии со статьей 19, районным судам. Но нелогичность подобного вывода очевидна: суд более низкой инстанции не должен рассматривать административные дела об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой по отношению к тем актам, оспаривание которых подсудно судам более высокой инстанции. Поэтому необходимо устранить данное противоречие. Это необходимо еще и потому, что возможность оспаривания нормативного правового акта, принятого на местном референдуме, КАС не отрицает. Так, статья 208 КАС устанавливает круг лиц, обладающих правом обратиться с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта недействующим. В ней сказано следующее: «С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или мест-

ным референдумом, не действующим полностью или в части, в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан».

В соответствии со статьей 38 КАС сторонами в административном деле являются административный истец и административный ответчик. Органы и должностные лица местного самоуправления могут быть как административными истцами, так и административными ответчиками. Так, следует отметить в качестве положительного тот факт, что КАС уточняет возможности жителей муниципального образования обращаться за судебной защитой, в случае, если их права нарушаются актами, принятыми органами или должностными лицами местного самоуправления. В соответствии со статьей 218 КАС гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления, должностного лица, муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

В случае, если это предусмотрено федеральным законом, общественное объединение вправе обратиться в суд с аналогичными требованиями, если полагает, что нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

К числу дополнительных гарантий судебной защиты прав населения следует отнести положение части 4 статьи 216 КАС, предусматривающей, что в случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.

Вместе с тем некоторые положения КАС вызывают сомнения в их обоснованности, поскольку могут существенно ограничить права жителей муниципальных образований в реализации права на судебную защиту в процессе административного судопроизводства. К таковым относится закрепление статьей 55 КАС требования о том, что представителями в суде по административным делам могут быть лица, имеющие высшее юридическое образование.

Полагаем целесообразным обратить внимание еще на одну проблему, которая может возникнуть в процессе применения норм КАС. Как предусмотрено статьей 124 КАС, административное исковое заявление может содержать требования «...об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом». Указанная редакция статьи 124 не вполне согласуется терминологически с иными федеральными законами, регулирующими вопросы компетенции местного самоуправления. Так, в отношении полномочий органов местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ использует различные формулировки:

— полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 17);

— отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (статья 19);

— права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (статьи 14.1, 15.1, 16.1);

— полномочия, перераспределенные законом субъекта Российской Федерации между органа-

ми местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1.2 статьи 17).

В силу статьи 124 КАС в порядке административного судопроизводства может рассматриваться требование об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом местного самоуправления, *наделенным* отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Это же понятие используется и в других статьях КАС (статьи 221, 226).

Можно ли толковать понятие «наделение полномочиями» расширительно, включая в его содержание все вышеназванные варианты отнесения к компетенции органов местного самоуправления государственных полномочий, или же это понятие относится лишь к государственным полномочиям, переданным органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в порядке статьи 19 Федераль-

ного закона № 131-ФЗ? Если не толковать понятие «наделение» расширительно, то возникает вопрос о том, возможно ли рассмотрение в порядке административного судопроизводства требования об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, которое было *перераспределено* законом субъектом Российской Федерации? Либо о наличии или отсутствии полномочия у органа местного самоуправления на решение вопроса, *не отнесенного* к вопросам местного значения?

Практика применения норм КАС в публичных правоотношениях, возникающих в сфере местного самоуправления, возможно, выявит и иные спорные вопросы, требующие законодательного разрешения. Тем не менее принятие и вступление в силу Кодекса административного судопроизводства является, безусловно, положительным моментом в совершенствовании механизма судебной защиты местного самоуправления.

О праве на судебную защиту (на примере защиты муниципальной собственности)

Агаларова Мария Андреевна, аспирант кафедры гражданского процесса, Саратовская государственная юридическая академия
[m_makunina92@mail.ru]
410056, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, дом 104

В настоящей статье автор рассматривает право на судебную защиту на примере защиты муниципальной собственности. Определяется ряд правовых проблем осуществления судебной защиты муниципальной собственности. Особое внимание уделяется частному и публичному интересам, в том числе говорится о понятийном аппарате данного вопроса. Автор анализирует проблемные ситуации, которые могут возникнуть в гражданском судопроизводстве, и выявляет пути их решения.

Ключевые слова: муниципальная собственность, частный и публичный интерес, гражданское судопроизводство, суды общей юрисдикции.

On the Right to Judicial Protection (by Example of the Municipal Property Protection)

Agalarova Maria A., Postgraduate Student of the Civil Procedure Department Saratov State Academy of Law
410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevskogo, house 104

In this article the author examines the right to judicial protection on the example of municipal ownership. Is determined a number of legal challenges to the exercise of judicial protection of municipal property. Special attention is paid to the private and public interests, including the saying about the conceptual framework of this issue. The author analyzes a problem situation that may arise in civil proceedings and identifies ways of their solution.

Key words: municipal ownership, private and public interests, civil procedure, courts of General jurisdiction.

Судебная защита играет огромную роль в современном обществе, прежде всего это связано с тем, что обеспечивается реализация прав граждан на защиту прав и свобод, которые гарантированы государством и Конституцией Российской Федерации. Основная особенность права на судебную защиту заключает-

ся в обеспечении всей системы гарантий реализации прав¹.

Право на судебную защиту как сложное правовое явление представляет собой право на справедливое правосудие, а именно на правильное и своевременно рассмотрение и разрешение спора, а затем

¹ См.: Быков В.Е. Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 17.

на своевременное исполнение принятого по делу судебного акта. По мнению Г.Н. Банникова, право на судебную защиту включает в себя два положения, это в первую очередь право на восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного ущерба и право на обращение в судебные органы, так называемый процессуальный аспект права на судебную защиту².

На сегодняшний день рассмотрение судами споров, связанных с муниципальной собственностью, является важной гарантией развития и законной деятельности местного самоуправления. В юридической литературе данное направление обсуждается, однако ряд правовых вопросов остаются без должного внимания. В первую очередь это касается вопроса о соотношении частного и публичного интереса в названных категориях дел. Так, при осуществлении местного самоуправления реализуются публичные интересы, которые, в свою очередь, сталкиваются с интересами частными, поскольку именно местное самоуправление наиболее приближено к народу.

Как отмечает Е.С. Шугрина, при рассмотрении дел с участием органов местного самоуправления суды стали сталкиваться с необходимостью более четкого разграничения гражданско-правовых и публично-правовых отношений³. Именно соблюдение баланса между частными и публичными интересами является юридически значимым критерием эффективного правосудия. Понятие сбалансированности означает соотношение определенных взаимно обусловленных частей, элементов, обеспечивающее нормальное существование, функционирование, работу чего-либо⁴. Данный термин впервые появляется в решениях Верховного Суда США в начале XX века, это связано с тем, что судебным органам пришлось прибегнуть к активному использованию этого метода при оценке конституционности законов. Такой метод балансировки позволил более детально и гибко толковать нормы в определенной период в соответствии с экономической и политической ситуацией в стране⁵. Позже данный метод начали применять российские суды.

В случае нарушений прав относительно муниципальной собственности необходимо обратиться

к соответствующему юрисдикционному органу, однако зачастую при рассмотрении спора судом общей юрисдикции не учитывается и не анализируется именно частный интерес, личная заинтересованность в исходе дела, что нарушает принцип справедливости в гражданском процессе. Публичный интерес в первую очередь должен соответствовать потребностям и целям всего общества, такой интерес не должен быть персонализирован, и, конечно, такой интерес должен быть законным⁶.

Терминология частного интереса, на первый взгляд, противоречит публичным интересам. Частный интерес — это интерес личный, который не может принадлежать обществу и государству⁷.

Исходя из этого граница между частным и публичными интересами довольно подвижна, поэтому суду необходимо акцентировать внимание на балансе интересов, чтобы избежать коллизионных ситуаций. Так, по делу № 2-17/2015⁸ Администрации городского округа «город Дербент» обратилась в суд с иском к гражданке П. об освобождении самовольно занятого ею земельного участка, так как она без оформления в установленном порядке проектно-сметной и разрешительной документации самовольно осуществила захват земельного участка с устройством лестничного марша на не отведенном для этих целей земельном участке и без получения на это необходимых разрешений. Администрация утверждает, что сохранение лестничного марша на тротуарной части нарушает права и охраняемые законом интересы муниципального образования городского округа «город Дербент», которые заключаются в обеспечении соблюдения на территории города градостроительных норм, недопущении изменения архитектурного облика города. В свою очередь ответчица не согласилась с данными требованиями, обосновав это тем, что данная постройка не может считаться самовольной и незаконной, так как устройство дверного проема для входа в принадлежащее ей помещение с устройством лестничного марша произведено с соблюдением норм законодательства. В данном случае суду необходимо было решить вопрос о соотношении частных и публичных интересов. На наш взгляд, суд в данном судеб-

² См.: Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 8.

³ См.: Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 170.

⁴ См.: Большой толковый словарь русского языка. Справочное издание. СПб. : Норинт, 2000. 1536 с.

⁵ См.: Алекси Р. Сбалансированность, конституционный контроль и представительство // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55). С. 114.

⁶ См.: Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 12.

⁷ См.: Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 37–38.

⁸ URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-102-g-derbenta-s/act-221786551/>

ном разбирательстве пришел к правильному выводу, а именно — отказал в удовлетворении исковых требований, так как отсутствует реальная угроза нарушения права собственности или законного владения со стороны ответчика.

Безусловно, вся сложность дел, в которых публичный интерес пересекается с частным, проявляется именно в отсутствии в законодательстве и судебной практике четких правил для определения балансирования публичного и частного интересов. Стоит помнить о том, что к муниципальной собственности относятся недвижимые и движимые вещи, а именно леса, реки, библиотеки, школы и т.д., и данные объекты представляют безусловную ценность, поэтому у государства есть высокая заинтересованность в ее правовой защите и сохранении.

Решающую роль будут играть высшие судебные органы Российской Федерации, разрабатывающие критерии и пределы реализации интересов, отража-

емые в изложении правовой позиции при рассмотрении спора, так как именно суд обладает такими принципами как независимость и беспристрастность, что, безусловно, скажется эффективно в данном вопросе.

Подводя итог, необходимо отметить, что муниципальная собственность влияет на социально-экономическое развитие муниципального образования в целом. Отсюда и возникает острая необходимость дальнейшей разработки права на судебную защиту, в том числе в сфере муниципальных правоотношений. Право на судебную защиту и возрастающая его роль ставит перед юристами и государственными органами соответствующую цель в совершенствовании правосудия. Некоторые наработки уже имеются, что связано с проводимыми реформами в области гражданского судопроизводства, и будем надеяться, что нововведения коснутся вопросов, касающихся муниципальной собственности.

Литература

1. Алексеев Р. Сбалансированность, конституционный контроль и представительство // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55). С. 113–118.
2. Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 25 с.
3. Быков В.Е. Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 24 с.
4. Большой толковый словарь русского языка. Справочное издание. СПб. : Норинт, 2000. 1536 с.
5. Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 35–38.
6. Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. 22 с.
7. Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.

Место и роль средств от использования муниципального имущества в доходах местных бюджетов

Левина Вера Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и менеджмент», Тульский государственный университет, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления [vvl2004@mail.ru]
300012, Россия, г. Тула, ул. Ф. Энгельса, дом 155

В статье рассмотрены неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований различных типов. Сделан вывод о преобладании доходов от использования имущества среди неналоговых поступлений. Установлено, что управление доходами от муниципального имущества является важной задачей органов местного самоуправления в условиях финансовой нестабильности. На основе анализа ряда методик расчета годовой арендной платы за пользование муниципальным имуществом сделан вывод о перспективах увеличения неналоговых доходов местных бюджетов при условии оптимизации подходов к определению величины арендных платежей.

Ключевые слова: муниципальный бюджет, неналоговые доходы, муниципальное имущество, доходы от использования имущества, аренда.

Place and Role of Funds Gained from the Municipal Property Use in the Income of Local Budgets

Levina Vera V., Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor of the Finance and Management Department at the Tula State University
Member of the European Club of Experts in Local Self-Government
[vvl2004@mail.ru]
300012, Russia, Tula, street F. Engelsa, house 155

The article deals with the non-tax revenues of the various types municipal budgets. It was concluded about prevalence of income from the use of the municipal property among the non-tax revenues. It has been established that the management of revenues from municipal property is an important task of local authorities in terms of financial instability. Based on the analysis of the number of methods of calculation of the annual rent for the municipal property concluded on the prospects of increasing non-tax revenues of local budgets, subject to optimize approaches to determining the rent.

Key words: municipal budget, non-tax revenues, municipal property, income for the municipal property, rent.

Значимость неналоговых доходов местных бюджетов

В условиях явного недостатка налоговых доходов в бюджетах муниципальных образований всех типов возрастает значимость доходов, носящих неналоговый характер. Перечень неналоговых доходов местных бюджетов определен в статье 62 Бюджетного кодекса РФ. Основным по вкладу в общую сумму неналоговых доходов источником средств являются поступления от использования муниципального имущества. Так, в 2014 году по итогам исполнения местных бюджетов поступления неналоговых доходов составили 301,4 млрд рублей, т.е. более половины всех неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований.

В нестабильной финансовой ситуации вопросы управления муниципальным имуществом актуализируются, т.к. неналоговые доходы являются более гибким источником средств. В 2015 г. именно данные

поступления за 10 месяцев года существенно снизились (на 7,3% по сравнению с аналогичным периодом 2014 г.). Особое значение на сегодняшний день приобретают поступления от использования имущества для бюджетов сельских поселений, так как последние лишились начиная с 2015 г. большей части НДФЛ, норматив зачисления которого в соответствующие бюджеты сократился в 5 раз: с 10% до 2%. Таким образом, оценка роли средств от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и выявление направлений повышения указанных доходов является актуальной и практически значимой задачей.

Динамика неналоговых доходов местных бюджетов

Динамика доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, в 2006–2014 гг. представлена в таблице 1.

Таблица 1

Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности в 2006–2014 гг., млрд руб.

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Доходы	1521,60	1948,80	2411,60	2388,00	2600,50	2961,10	3138,40	3386,70	3508,70
Собственные доходы	1084,10	1387,20	1880,10	1805,30	1973,30	2249,70	2244,80	2442,90	2305,20
Темп роста собственных доходов		1,28	1,36	0,96	1,09	1,14	1,00	1,09	0,94
Неналоговые доходы, в т.ч.	171,30	239,70	278,60	243,50	253,10	279,00	264,00	275,00	301,40

Анализируя долю средств от использования иму-

Таблица 1

Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	77,10	107,50	129,40	118,80	125,10	130,10	139,30	150,10	173,44
Темп роста доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности		1,39	1,20	0,92	1,05	1,04	1,07	1,08	1,16
Доля доходов от использования имущества в общем объеме неналоговых доходов местных бюджетов	45,01	44,85	46,45	48,79	49,43	46,63	52,77	54,58	57,54
Доля доходов от использования имущества в общем объеме собственных доходов местных бюджетов	7,11	7,75	6,88	6,58	6,34	5,78	6,21	6,14	7,52
Поступления местных налогов	46,5	70,7	82,7	102,5	115,9	111,5	140,7	157,6	178,5

щества в общем объеме собственных доходов местных бюджетов, можно отметить стабильность значения данного показателя, он изменялся в пределах от 5,78% до 7,75%.

Уровень доходов от использования имущества в общем объеме неналоговых доходов местных бюджетов в 2006–2014 г. также был достаточно устойчив. В 2006–2011 гг. он колебался в пределах 45–49%, а затем в 2012–2014 гг. несколько возрос и составлял 52–57%. Данная тенденция обусловлена преи-

мущественно тем обстоятельством, что начиная с 2009 г. доходы от использования муниципального имущества стабильно увеличивались (в 2010–2013 гг. на 5–8%), в то время как неналоговые доходы в целом, т.е. другие виды указанных доходов, изменялись разнонаправленно.

Динамика неналоговых доходов бюджетов и доходов от использования муниципального имущества в 2006–2014 гг. представлена на рис.1.

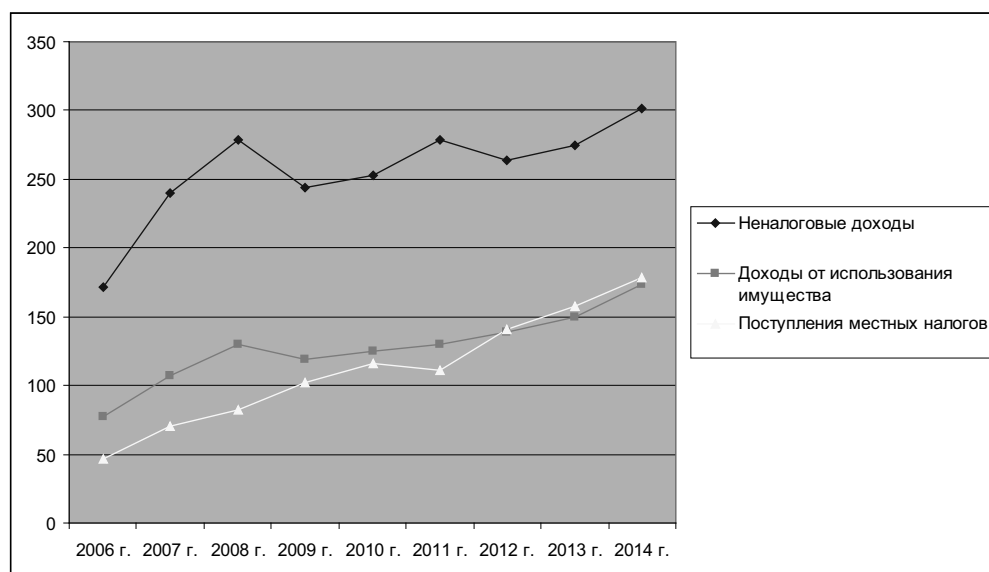


Рис. 1. Динамика неналоговых доходов местных бюджетов, доходов от использования муниципального имущества, поступлений местных налогов в 2006–2014 г., млрд руб.

До 2012 г. доходы от использования муниципального имущества превышали объем поступлений местных налогов. Начиная с 2012 г. величина поступлений местных налогов превысила поступления доходов от использования имущества, но данное превышение незначительно, в 2014 г. оно достигло 3%. Указанное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что управление доходами от использования муниципального имущества не менее значимо для органов местного самоуправления, чем оптимизация поступлений по местным налогам.

В сфере администрирования неналоговых доходов можно отметить большую степень свободы органов местного самоуправления по сравнению с регулированием налоговых доходов. В частности, на муниципальном уровне разрабатываются методики расчета арендной платы, устанавливаются базовые арендные ставки и другие параметры.

Учитывая многочисленность муниципальных образований и существенные различия в доходах их бюджетов, обусловленные такими факторами, как величина муниципального образования, неравномерность распределения экономического потенциала, а также различия в законодательном регулировании бюджетов муниципальных образований различных типов, следует отдельно рассмотреть особенности доходов от использования муниципального имущества в бюджетах поселений, муниципальных районов и городских округов.

Распределение неналоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно. Так, в 2014 г. основной объем неналоговых доходов (64,0%) поступил в бюджеты городских округов, доля неналоговых доходов бюджетов районов составляет 22,8%, а поселений — 13,2%.

Доходы от использования имущества в бюджетах муниципальных образований различных типов

В бюджетах поселений (таблица 2) неналоговые доходы составляют более 10% собственных доходов бюджетов, а основным их источником являются доходы от использования имущества.

Уровень доходов от использования имущества в собственных доходах бюджетов поселений в 2009–2014 гг. стабилен. Он составил около 7% всех собственных доходов бюджетов. Доля доходов от использования имущества в неналоговых доходах бюджетов поселений несколько выше, чем в среднем по всем муниципальным образованиям. Данный показатель в 2009–2014 гг. превышал 60%, в то время как в целом по местным бюджетам он был менее указанного значения. Например, в 2014 г. доля средств от использования имущества в неналоговых доходах бюджетов поселений составила 63%, а значение аналогичного показателя для бюджетов муниципальных образований всех типов составило 57%. Это обусловлено более низким объемом поступлений по прочим источникам доходов, предопределенных их распределением между районами и поселениями.

Таким образом, несмотря на то, что в бюджеты поселений поступает меньший объем неналоговых доходов по сравнению с бюджетами муниципальных образований других типов, именно для поселений роль средств, получаемых от использования имущества крайне существенна при формировании доходной базы местных бюджетов. В сложившейся ситуации наряду с поступлениями местных налогов, которые составили в 2015 г. основу налоговых доходов бюджетов сельских поселений, особое внимание органов местного самоуправления должно быть уделено реализации мероприятий по повышению доходов от использования муниципального имущества, являющихся одной из основных статей собственных доходов поселенческих бюджетов.

В бюджетах муниципальных районов доля неналоговых поступлений в общем объеме собственных доходов несколько ниже, чем в бюджетах поселений и составляет 7–9%, а соотношение налоговых и неналоговых поступлений свидетельствует о том, что на протяжении всего рассматриваемого периода налоговые доходы превышали неналоговые в 3–4 раза. В целом это подтверждает вывод, что неналоговые доходы более значимы для формирова-

Таблица 2

Неналоговые доходы бюджетов поселений в 2009–2014 гг.

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего неналоговых доходов, млрд руб.	26,8	29,2	33,2	35,4	37,9	39,74
Доходы от использования имущества, находящегося в муницип. собственности, млрд руб.	17,3	19,5	20,6	21,7	23,5	25,16
Доля неналоговых доходов в собственных доходах бюджетов, %	11,44	11,20	12,06	11,23	11,5	10,9
Доля доходов от использования имущества в собственных доходах местных бюджетов, %	7,38	7,48	7,48	6,88	7,13	6,90

Таблица 3

Неналоговые доходы бюджетов муниципальных районов в 2009–2014 гг.

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Неналоговые доходы, млрд руб.	59,4	58,2	65,9	62,2	66,1	68,57
Доходы от использования имущества, млрд руб.	22,9	25,2	26,4	28,5	31,2	36,29
Доля неналоговых доходов в собственных доходах бюджетов, %	9,26	8,53	8,13	7,82	7,62	8,7

ния доходов бюджетов поселений, по сравнению с муниципальными районами¹. При этом основным источником неналоговых бюджетных доходов как для бюджетов поселений, так и для бюджетов муниципальных районов являются доходы от использования имущества. Доля указанных поступлений составляет около 40% от общего объема неналоговых поступлений в бюджетах муниципальных районов (таблица 3).

За период 2009–2014 гг. доходы от использования имущества выросли в муниципальных районах в 1,6 раза, что несколько выше среднего по всем муниципальным образованиям значения, составившего 1,46 раза.

В бюджеты городских округов поступают большие объемы неналоговых доходов, по сравнению с муниципальными районами и поселениями. Более 60% от общего объема неналоговых доходов муниципальных бюджетов зачисляется именно в бюджеты городских округов. Доля неналоговых поступлений в бюджетах городских округов также существенно выше, чем в бюджетах муниципальных районов и поселений и составляет 14–17% от общего объема собственных доходов бюджетов (таблица 4).

Поступления от использования имущества составляли от 46 до 58% суммы всех неналоговых доходов бюджетов городских округов.

В городских округах имущество является более дорогим, что предопределяет больший уровень доходов соответствующих бюджетов.

Таким образом, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, составляют основную долю неналоговых доходов муниципальных образований.

Мероприятия по повышению объема доходов от использования муниципального имущества

Перечень поступлений возможных доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, содержится в ст. 42 БК РФ, а основным с точки зрения объема средств источником доходов от использования имущества являются доходы, получаемые в виде арендной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества. Таким образом, эффективное управление имуществом муниципальных образований позволяет повысить уровень бюджетной обеспеченности территорий.

Для оптимизации указанных доходов на местном уровне может быть рекомендована реализация специальных программ и мероприятий. Так, например, в Суворовском районе Тульской области принято соответствующее Постановление Администрации «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальным имуществом и земельными ресурсами муниципального образования Суворовский район».

В качестве мероприятий в данном направлении рекомендованы:

— оценка размера арендной платы за земельные участки и их рыночной стоимости, проведение сравнительного анализа арендной платы по операциям с муниципальной и коммерческой недвижимостью, а также рыночной стоимости в соответствующих сделках;

— оптимизация состава муниципального имущества, обеспечение его сохранности и надлежащего использования в соответствии с целевым назначением. Уменьшение объема не вовлеченных в оборот объек-

Таблица 4

Неналоговые доходы бюджетов городских округов в 2009–2014 гг.

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Неналоговые доходы, млрд руб.	157,3	165,7	179,9	166,4	171	193,09
Доходы от использования имущества, млрд руб.	78,6	80,4	83	89,1	95,4	111,99
Доля неналоговых доходов в собственных доходах бюджетов, %	16,92	16,09	15,46	14,67	13,9	16,7

¹ Левина В.В. Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах // Финансы. 2014. № 4. С. 6–11.

тов недвижимого имущества, а также эффективное оказание муниципальных услуг в сфере управления муниципальным имуществом;

— анализ и оптимизация количества предоставленных земельных участков, муниципальная собственность на которые не разграничена, для жилищного строительства.

Как отмечали В. Тимченко и Л. Пронина, доля неналоговых доходов, основную часть которых составляют доходы от использования имущества, является показателем эффективности использования муниципального имущества². Исходя из этого в качестве одного из количественных показателей оценки эффективности может рассматриваться изменение доходов местного бюджета за счет платежей, получаемых в результате использования земли и других видов имущества.

Рассмотрим подходы к определению арендной платы за использование муниципального имущества. Они достаточно стандартны и могут быть проиллюстрированы на примере методики расчета годовой арендной платы за пользование недвижимым муниципальным имуществом, расположенным на территории Посьетского городского поселения (Приморский край)³.

Арендная плата (Ап.мес.) рассчитывается по формуле:

Ап.мес. = Сб * Киз * Км * Кт * Кнж * Кр * Кио * Ксуб, где

Сб — базовая ставка арендной платы за 1 кв.м. на дату произведения расчета;

Киз — коэффициент износа;

Км — коэффициент качества строительного материала;

Кт — коэффициент типа здания;

Кнж — коэффициент качества недвижимого муниципального имущества, учитывающий его комфортность и степень технического обустройства;

Кр — коэффициент районирования недвижимого муниципального имущества;

Кио — коэффициент использования недвижимого муниципального имущества;

Ксуб — коэффициент субаренды.

Кроме того, устанавливается минимальная ставка арендной платы. В случае, если расчетное значе-

ние ниже минимального, арендная плата рассчитывается на основе не расчетного, а минимального значения.

В Лесниковском сельском поселении (Кировская область) действует Методика расчета арендной платы за пользование муниципальным имуществом⁴, составляющим муниципальную собственность, предполагающая, что размер арендной платы определяется исходя из минимальной ставки годовой арендной платы за один квадратный метр общей нежилой площади, базового размера стоимости нового строительства одного квадратного метра жилья, а также ряда коэффициентов. Используется три основных подхода к расчету арендной платы:

— за пользование нежилыми помещениями, зданиями, сооружениями;

— за установку оборудования и размещение рекламной продукции на зданиях и сооружениях;

— за пользование объектами коммунального хозяйства для организаций ЖКХ.

В данной методике используются коэффициенты, сходные с теми, которые установлены в Посьетском городском поселении. В частности, коэффициент износа здания (сооружения), коэффициент вида строительного материала, коэффициент типа здания, коэффициент зонирования, коэффициент качества нежилого помещения. Однако в методике дополнительно выделен и коэффициент вида деятельности, который устанавливается в зависимости от основного вида деятельности арендатора. Для государственных и муниципальных учреждений и некоммерческих организаций данный коэффициент является понижающим. Так, для общественных и религиозных организаций и объединений, общественных движений, партий, профсоюзов, ассоциаций и союзов, социальных, благотворительных и иных фондов, ТСЖ он принимается равным 0,2. Для коммерческих организаций он является повышающим и, например, для банков и пунктов обмена валют, ночных клубов, организаций, занимающихся рекламной деятельностью, он принимается равным 2.

Таким образом, в методиках расчета арендной платы за пользование муниципальным имуществом внимание уделяется как оценке качества объекта, его расположения, привлекательности для арендатора, так и деятельности арендатора и его характеристикам.

² Тимченко В., Пронина Л. Имущественные отношения в муниципальных образованиях // Бюджет. 2008. № 5.

³ Решение Муниципального комитета Посьетского городского поселения Хасанского муниципального района Приморского края от 3 ноября 2015 г. пгт. Посьет № 9 «Об утверждении методики расчета годовой арендной платы за пользование недвижимым муниципальным имуществом, расположенным на территории Посьетского городского поселения» [Электронный ресурс]. URL: http://posetskoe-poselenie.narod.ru/Resheniya_MK/9_03.11.2015.docx

⁴ Постановление администрации Лесниковского сельского поселения от 29.05.2015 № 35 «Об утверждении Методики расчета арендной платы за пользование муниципальным имуществом, составляющим муниципальную собственность Лесниковского сельского поселения» [Электронный ресурс]. URL: http://советский43.рф/city/lesn-pos/dokuments/sadm/?ELEMENT_ID=2707

Следует отметить, что для повышения эффективности использования муниципального имущества необходимо принимать во внимание рыночные ставки аренды аналогичных объектов недвижимости, что позволяет выявить недооцененное с точки зрения арендной платы имущество. На основе проведенно-

го анализа в общем случае представляется целесообразным вносить корректировки в методики оценки арендной платы, учитывающие рыночные параметры в сфере аренды имущества, что позволит централизовать в муниципальных бюджетах дополнительные доходы.

Литература

1. Левина В.В. Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах // Финансы. 2014. № 4. С. 6–11.
2. Тимченко В., Пронина Л. Имущественные отношения в муниципальных образованиях // Бюджет. 2008. № 5.

Новеллы регулирования расчета объема финансирования муниципальных заданий

Яговкина Вита Александровна, кандидат юридических наук, доцент, старший консультант Института реформирования общественных финансов, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук РАНХиГС при Президенте РФ
[february19@mail.ru]

125009, Россия, г. Москва, Большой Кисловский переулок, дом 1/12, стр. 2

В статье описываются обновленные правила формирования и расчета объема финансирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и даются рекомендации для органов местного самоуправления по реализации этих норм на практике.

Ключевые слова: муниципальные учреждения, муниципальное задание, нормативные затраты.

Innovations in Regulation of Calculation of Municipal Tasks Financing Volume

Yagovkina Vita A., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Senior Adviser of the Institute of Public Finance Reforming, Assistant Professor of the Economy State Regulation Department at the Institute of Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

[february19@mail.ru]

125009, Moscow, Russia, Great Kislovskiy Pereulok, house 1/12, building 2

In this article the updated rules of formation and calculation of volume of municipal tasks financing for municipal institutions are described, and recommendations on implementation of these norms in practice are given for local authorities.

Key words: Municipal institutions, municipal task, normative expenses.

В 2015 году были обновлены нормативные акты, регулирующие порядок формирования и расчета объема финансирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений, в результате чего процесс финансирования должен стать более детализированным и систематизированным.

Так, были введены общие требования к определению нормативных затрат на оказание муниципальных услуг, осуществление которых предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации, и не отнесенных к иным видам деятельности, которые должны применяться при расчете объема финансового обеспечения выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг и выполнение работ муниципальными учреждениями. Указанные требования, утвержденные Приказом Минфина России от 01.07.2015 № 104н¹,

должны применяться к расчету объема соответствующей субсидии из местного бюджета начиная с 2016 года.

Кроме того, 26.06.2015 было принято Постановление Правительства РФ № 640, утвердившее новый порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными государственными учреждениями (далее — Порядок). Очевидно, что указанный нормативный акт касается только учреждений, учредителем которых выступает Российская Федерация, а не муниципальное образование, но, как справедливо отмечает К.Г. Чагин, эти правила хоть и относятся только к федеральным учреждениям, так или иначе они будут выступать в роли модельного нормативного правового акта для субъектов РФ и муниципальных образований², поэтому имеет смысл обратить внимание на некоторые практически

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Чагин К.Г. Практические аспекты применения новых правил формирования и финансового обеспечения заданий // Руководитель автономного учреждения. 2015. № 9. С. 10.

значимые положения данного документа как на определенную основу формирования муниципальных актов, регулирующих порядок формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений. Выделим те правила, которые представляется логичным воспроизвести на практике на муниципальном уровне.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»³ при установлении учреждению задания на оказание услуги (услуг) и выполнении работы (работ) задание формируется из 2 частей, каждая из которых должна содержать отдельно требования к оказанию услуги (услуг) и выполнению работы (работ), а информация, касающаяся задания в целом, включается в 3-ю часть задания. Предложения о структурировании задания на 3 части звучали среди практиков достаточно давно, поэтому можно приветствовать закрепление этого положения на нормативном уровне и рекомендовать муниципальным образованиям пойти по этому же пути при составлении муниципальных заданий. Также в Порядке закрепляется, что при установлении учреждению задания на оказание нескольких услуг или выполнение нескольких работ задание формируется из нескольких разделов, каждый из которых содержит требования к оказанию только одной услуги или работы.

Основой для формирования задания должен быть утвержденный главным распорядителем средств бюджета, в ведении которого находятся казенные учреждения, либо органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении бюджетных или автономных учреждений, ведомственный перечень услуг и работ, оказываемых (выполняемых) соответствующими учреждениями в качестве основных видов деятельности, сформированный в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Сам перечень видов деятельности, по которым федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, формируются базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ, был утвержден Приказом Минфина России от 16.06.2014 № 49н⁴.

В Порядке также зафиксировано, что объем финансового обеспечения выполнения задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуг, затрат, связанных с выполнением работ, с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельных участков (за исключением имущества, сданного в аренду или переданного в безвозмездное пользование), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения. Следует обратить внимание, что впервые затраты на уплату налогов официально выделены в качестве отдельного направления финансирования задания, а не включаются в состав затрат на содержание имущества, закрепленного за учреждением.

Кроме того, отдельно выделяются затраты на содержание не используемого для выполнения задания имущества (речь не идет о ситуации, когда учредитель осуществляет финансирование функционирования учреждения, по какой-либо причине не ведущего основную деятельность на основе задания), которые (при условии, что учреждение оказывает платную деятельность сверх установленного задания) рассчитываются с применением коэффициента платной деятельности. Эта норма имеет силу для федеральных учреждений, для муниципальных учреждений обязательность учета такого коэффициента не вводится ни данным документом, ни иными актами федерального уровня, однако это правило может быть использовано муниципальным образованием как модель, поскольку это позволяет уменьшить сумму выделенной субсидии и осуществить экономию бюджетных средств.

Можно также обратить внимание на норму, имеющую большое практическое значение и предполагающую формирование с 2017 года для федеральных учреждений суммы резерва на полное восстановление состава объектов особо ценного движимого имущества, необходимого для общехозяйственных нужд, формируемого в установленном порядке в размере начисленной годовой суммы амортизации по такому имуществу. Муниципальным образованиям как учредителям стоит также рассчитать необходимость формирования подобных фондов для учреждений.

Норма, связанная с учетом в расчете объема финансирования задания нормативных затрат, связанных с выполнением работ, на федеральном уровне вступит в силу только при формировании заданий на 2017 год, при этом за органом, осуществляющим полномочия учредителя муниципального учреждения, фактически по-прежнему остается право выбо-

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 28. Ст. 4226.

⁴ Российская газета. 2014. № 160.

ра, вводить ли такие нормативные затраты для работ (в случае возможности их расчета на практике) или нет, поскольку сохраняют свою силу положения абзаца третьего пункта 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁵, в соответствии с которым при определении объема финансового обеспечения выполнения муниципального задания используются нормативные затраты на выполнение работ по решению органа местного самоуправления, осуществляющего в соответствии с законодательством Российской Федерации функции и полномочия учредителя.

Норма, регулирующая учет нормативных затрат на содержание не используемого для выполнения задания имущества, перестанет применяться при расчете объема финансового обеспечения выполнения задания начиная с задания на 2019 год. Таким образом законодатель стремится подчеркнуть необходимость задействования в основной деятельности учреждения всего закрепленного за учреждением имущества, в противном случае оно может быть изъято у учреждения, поскольку затраты на его содержание не будут учитываться при расчете объема финансирования деятельности соответствующего юридического лица.

Уже упомянутый Приказ Минфина России от 01.07.2015 № 104н распространяет свое действие на все учреждения, в том числе и муниципальные. В соответствии с данным документом нормативные затраты на оказание услуги, осуществление которой предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации и которая не отнесена к иным видам деятельности, определяются:

— исходя из содержащейся в базовом (отраслевом) перечне государственных и муниципальных услуг и работ информации о единице показателя, характеризующего объем услуги, и показателей, отражающих содержание и (или) условия (формы) оказания услуги, установленных в базовом (отраслевом) перечне (так называемые показатели отраслевой специфики);

— на основе базового норматива затрат на оказание услуги и корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат на оказание услуги, определяемых в соответствии с порядками, принятыми местными администрациями (т.е. на муниципальном уровне необходимо было разработать и принять соответствующий муниципальный правовой акт).

Базовый норматив затрат состоит из базового норматива затрат, непосредственно связанных с оказанием услуги, и базового норматива затрат на общехозяйственные нужды на оказание услуги. Корректирующие коэффициенты состоят из:

— территориального корректирующего коэффициента, включающего территориальный корректирующий коэффициент на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда и тер-

риториальный корректирующий коэффициент на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества;

— отраслевого корректирующего коэффициента к базовому нормативу затрат, отражающего отраслевую специфику услуги и устанавливаемого для каждой услуги отдельно.

Кроме того, при определении базового норматива затрат должны учитываться нормы, выраженные в натуральных показателях, установленные нормативными правовыми (муниципальными правовыми) актами, в том числе ГОСТами, СНИПами, СанПиНами, стандартами, порядками и регламентами (паспортами) оказания услуги. Если такие нормы, выраженные в натуральных показателях, отсутствуют, местной администрации дается право использовать иной метод — определить правила определения норм, выраженных в натуральных показателях, в соответствии с порядком, принятым ею же самой, но учесть, что значения таких норм должны быть установлены для каждой услуги отдельно.

Значение базового норматива затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги должно утверждаться общей суммой, в том числе в разрезе:

— суммы затрат на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, непосредственно связанных с оказанием услуги;

— суммы затрат на коммунальные услуги и на содержание объектов недвижимого имущества, необходимого для выполнения задания (в том числе затраты на арендные платежи) на оказание услуги.

Местной администрации предоставляется право выбора из двух вариантов расчета нормативных затрат на оказание муниципальных услуг: можно воспользоваться порядком расчета нормативных затрат, установленным в цитируемом документе для федеральных государственных учреждений, либо установить иной порядок расчета нормативных затрат на оказание услуги с соблюдением некоторых общих требований и абсолютных и относительных значений показателей (условий, ограничений), расчета нормативных затрат на оказание услуги, закрепленных в данном Приказе. Так, например, при расчете затрат на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, непосредственно связанных с оказанием услуги, затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда административно-управленческого персонала, относимые на затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, не должны в любом случае составлять более 30% от общего объема затрат на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, непосредственно связанных с оказанием услуги, и превысить данное ограничение не получится даже в случае принятия муниципаль-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

ного акта, позволяющего рассчитать нормативы затрат по своим правилам.

Следует обратить внимание, что на федеральном уровне принят ряд ведомственных актов, утверждающих общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в определенной сфере, которые также влияют на расчет объема финансового обеспечения муниципального задания (например, Приказ Минстроя России от 24.08.2015 № 609/пр «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, градостроительной деятельности, строительства и архитектуры, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением»⁶, Приказ Минкультуры России от 09.06.2015 № 1762 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере культуры, кинематографии, архивного дела, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением»⁷ и пр.).

С учетом сложившейся экономической ситуации на практике в отдельных случаях допускается корректировка нормативных затрат, применяемых при расчете объема финансового обеспечения задания. Так, например, Минфин России указал, что в 2015 году в силу указанного выше обстоятельства лимиты бюджетных обязательств по отдельным направлениям расходов (в том числе на предоставление субсидий на выполнение задания) были доведены до главных распорядителей бюджетных средств в размере, сокращенном от объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в акте о бюджете, а объемы финансового обеспечения выполнения задания подведомственным учреждениям при этом определялись главными распорядителями бюджетных средств исходя из объема доведенных

им лимитов бюджетных обязательств. Учитывая, что в предоставлении большинства государственных и муниципальных услуг невозможно отказать их получателям, а значит, невозможно уменьшить показатели задания, Минфин России указал, что главные распорядители бюджетных средств вправе уменьшать размер субсидии на выполнение задания, в том числе путем корректировки нормативных затрат, применяемых при расчете объема финансового обеспечения государственного (муниципального) задания⁸.

Для полноценной организации работы по формированию муниципальных заданий и расчету их финансового обеспечения в объеме, необходимом для соблюдения прав граждан на территории соответствующего муниципального образования, помимо принятия указанных выше в тексте статьи актов на муниципальном уровне, следует также учесть разъяснения, данные Минфином России в письме от 13.07.2015 № 02-01-09/40241⁹, в котором Минфин рекомендовал финансовым органам муниципальных образований:

— подготовить проекты правовых актов местных администраций, уточняющих действующие порядки финансового обеспечения выполнения муниципальных заданий в соответствии с положениями ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

— определить порядок расчета и утверждения значений базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов к ним и утвердить их значения;

— осуществить планирование бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения задания на оказание муниципальных услуг на основании базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов к ним.

Если полностью провести всю подготовительную работу и сформировать достаточную и корректную нормативную базу на местном уровне по каким-либо причинам еще не получилось, то следует предполагать, что дальнейшее применение нового порядка на практике в 2016 году позволит каждому муниципальному образованию скорректировать в случае необходимости муниципальные правовые акты, регламентирующие формирование и расчет объема финансирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений.

Литература

1. Чагин К.Г. Практические аспекты применения новых правил формирования и финансового обеспечения заданий // Руководитель автономного учреждения. 2015. № 9. С. 10–17.

⁶ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.09.2015).

⁷ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.07.2015).

⁸ См.: Письмо Минфина от 25.12.2015 № 02-02-04/76461 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, заместитель начальника правового департамента Администрации города Екатеринбурга, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, дом 21

За последние два года в законодательство о сметном самоуправлении были внесены значительные изменения. Среди них — изменения в порядок перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ. Однако правоприменительная практика показала, что федеральный законодатель, предоставив возможность законодательным органам субъектов РФ принимать решения о временном «изъятии» полномочий из ведения органов местного самоуправления, не предусмотрел механизмов защиты интересов местного самоуправления и населения муниципальных образований от произвольного усмотрения законодателя субъекта РФ в обозначенном вопросе. В данном исследовании рассматриваются лишь некоторые проблемные вопросы, ставящие под сомнение тенденции федерального законодательства к «централизации» местного самоуправления и передаче дополнительных властных полномочий на уровень субъектов РФ.

Ключевые слова: Конституция РФ, местное самоуправление, субъекты РФ, органы местного самоуправления, экономическая основа местного самоуправления, полномочия, конституционный суд РФ, законы субъектов РФ, градостроительство, Градостроительный кодекс РФ.

Debatable Issues of the Right of the Russian Federation Constituent Entity to redistribute Powers of Local Authorities in favor of Governmental Authorities of the Russian Federation Constituent Entities through the Prism of Constitutional Law and Economic Basis of the Local Self-government

Kozhevnikov Oleg A., Doctor of Law, Deputy Head of the Legal Department of the Ekaterinburg City Administration, Professor of the Constitutional Law Department at the Ural State Law University, Professor of the Public Law Department at the Ural State University of Economics
620137, Ekaterinburg, Russia, st. Komsomolskaya, house 21

Over the past two years the legislation on the estimated self-government, significant changes were made. Among these are changes in the order of redistribution of powers of bodies of local self-government and bodies of state power of subjects of the Russian Federation. However, law enforcement practice has shown, the Federal legislator, providing an opportunity to the legislative bodies of the RF subjects to make decisions about the temporary «seizure» of authority from the jurisdiction of local authorities have not provided mechanisms to protect the interests of local government and the community from the arbitrary discretion of the legislator of a subject of the Russian Federation in the designated issue. In this study, we consider only some problematic issues questioning the tendency of Federal legislation to «centralization» of local self-government and transfer of additional powers to the regional level.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, local self-government, subjects of the Russian Federation, bodies of local self-government, economic basis of local self-government, powers, the constitutional court of the Russian Federation, laws of subjects of the Russian Federation, town-planning, town-planning code of the Russian Federation.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон) экономическую основу местного самоуправления составляет находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Поскольку решение вопросов местного значения невозможно без соответствующей экономической основы, которую согласно ст. 50 Закона составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований, названные требования следует рассматривать в увязке с экономическими основами местного самоуправления.

Также нельзя не отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона местное самоуправление в Россий-

ской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации самостоятельное и под свою ответственность решение **населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления** вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, нормативное закрепление дефиниции «местное самоуправление» неразрывно связано с самостоятельностью населения или органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, который, в свою очередь, фактически является перечнем социально-экономических благ, которые ожидает получить население муници-

пального образования в результате собственной деятельности или от своих органов местного самоуправления.

До относительно недавнего времени в теории муниципального права всегда была преобладающей точка зрения о том, что имеется неразрывная связка-взаимосвязь «полномочий и вопросов местного значения» конкретного территориального уровня муниципального образования. При этом исследователями отмечалось, что полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения должны строго корреспондировать с формулировками вопросов, а выбор варианта решения указанных вопросов должен обеспечиваться экономическими возможностями данного муниципального образования, в том числе и наличием соответствующего имущества в собственности муниципального образования.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ были внесен целый ряд изменений и дополнений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым законами субъекта Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Практика реализации положений вышеуказанных актов в части законодательного закрепления за субъектами РФ права принятия соответствующих законов о передаче полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения органам государственной власти субъекта Российской Федерации показала недостаточную проработанность вышеуказанных законодательных новелл.

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Закона законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако возникает вопрос: временная передача полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти влечет за собой передачу имущества муниципального образования, которое было задействовано органами местного самоуправления при реализации полномочий по решению конкретного вопроса местного значения, или субъект РФ, изымая полномочия, пусть даже временно, осуществляет переданные ему полномочия за счет собственных финансовых средств и находящегося в собственности субъекта РФ имущества?

В качестве примера можно привести положения п. 2 ст. 3 Закона Свердловской области от 12.10.2015 № 111-ОЗ (ред. от 21.12.2015) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области», в которых указано, что изымаемые полномочия в сфере градостроительной деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» осуществляются за счет средств областного бюджета. Однако в названном законе ни слова не сказано об имуществе, которое использовалось органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» для реализации полномочий в сфере градостроительной деятельности.

Данный вопрос является дискуссионным и важным по сути, поскольку положения пункта 5 статьи 50 Закона определяют необходимость репрофилирования либо отчуждения имущества, в случае его несоответствия требованиям части 1 этой же статьи.

Другой немаловажный аспект, который не был разрешен федеральным законодателем при принятии Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, — это наличие перечня объективных обстоятельств и критериев, позволяющих органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления перераспределять между собой полномочия.

Вместе с тем отсутствие на федеральном уровне, в том числе и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», перечня оснований для фактически временного «изъятия» полномочий органов местного самоуправления на уровень государственной власти субъектов РФ может привести к произвольному, во многом субъективному применению положений п. 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Представляется, что отсутствие нормативного закрепления критериев и обстоятельств, позволяющих субъекту РФ принимать закон о перераспределении полномочий, само по себе не только нарушает право граждан (населения) и органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения, но и способно дать субъекту РФ чрезмерную самостоятельность в использовании делегированного федеральным законодателем права по перераспределению полномочий органов местного самоуправления в свою пользу.

Усугубляет ситуацию и тот факт, что законодатель субъекта РФ, реализуя вышеуказанные положения федерального законодательства, не указывает при-

чины и обстоятельства, побудившие его принимать решения об «изъятии» полномочий у органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В качестве примера можно привести и упоминавшийся уже Закон Свердловской области от 12.10.2015 № 111-ОЗ (ред. от 21.12.2015) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», в котором нет ни единого упоминания об обстоятельствах и целях его принятия. В связи с этим очевидно, что федеральный законодатель, предоставив субъектам Российской Федерации право законодательно регулировать вопросы перераспределения полномочий органов местного самоуправления в пользу органов исполнительной власти субъектов РФ, не предусмотрел соответствующих гарантий, защищающих право населения и органов местного самоуправления муниципальных образований на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Ну и, наконец, заключительный момент, на который хотелось бы обратить внимание в связи с обозначенной темой исследования. При издании нормативных актов о перераспределении полномочий между субъектами РФ и органами местного самоуправления законодатель субъекта РФ не всегда качественно подходит к формированию текста соответствующего нормативного акта субъекта РФ, что влечет за собой возможность признания акта субъекта РФ не соответствующим требованиям федерального законодательства РФ, в том числе и Конституции РФ. Вместе с тем Конституционный суд РФ неоднократно в своих решениях отмечал, что при реализации своих полномочий в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения в этой сфере, *не может, однако, действовать произвольно*, — принимаемые им решения во всяком случае должны быть согласованы с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и обеспечивать осуществление возложенных на местное самоуправление публичных задач с использованием необходимых источников доходов. Одновременно законодатель связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возло-

жено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности (Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П).

В качестве примера «поверхностного» отношения законодателя субъекта РФ к качеству правовых актов, регламентирующих передачу полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ, можно привести уже упоминавшийся Закон Свердловской области от 12.10.2015 № 111-ОЗ (ред. от 21.12.2015) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург».

Так, статья 8.2 Градостроительного кодекса РФ предусматривает, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные данным Кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В то же время перечень полномочий органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности перечислен в части 3 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ и по своей конструкции является закрытым.

Подпунктом 1 части 2 Закона Свердловской области от 12.10.2015 № 111-ОЗ предусмотрено перераспределение на срок шесть лет между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области такого полномочия в сфере градостроительной деятельности, как утверждение генерального плана муниципального образования «город Екатеринбург», в том числе внесение изменений в такой план. Вместе с тем, пунктом 1 части 3 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено следующее полномочие — подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов. Совершенно очевидно, что формулировка закона субъекта РФ не идентична содержанию подпункта 1 части 3 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ, т.к. последний не включает в себя полномочие по внесению изменений в генеральный план.

В связи с этим возникает вопрос: а может ли субъект РФ в своих правовых актах предусматривать «временное» изъятие полномочий органов местного самоуправления в свою пользу, которые не закреплены

как таковые в текстах нормативных актов за органами местного самоуправления?

Полагаем, что при реализации субъектами РФ своего права на перераспределение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следует соблюдать принцип формальной определенности нормативно-правового акта субъекта РФ, его соотносимости с актами федерального уровня. О соблюдении указанного принципа в законотворчестве неоднократно в своих решениях указывал Конституционный суд РФ. Так, например, в своих постановлениях от 20 апреля 2009 г. № 7-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П, от 14 мая 2013 г. № 9-П и др. Конституционный Суд РФ отметил, что принцип юридического равенства диктует необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе дей-

ствующего правового регулирования, поскольку юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы; законоположения, по своему содержанию и (или) по форме не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению закрепленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Подводя итоги заявленной темы исследования, можно с уверенностью отметить, что федеральный законодатель, ограничив возможность органов местного самоуправления через реализацию своих полномочий решать вопросы местного значения, не предусмотрел механизмов сдерживания законодателя субъектов РФ от одностороннего, произвольного принятия нормативных актов по перераспределению полномочий муниципальных образований на уровень субъекта Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: проблемы реализации и пути их решения

Савченко Александр Александрович, юрист, Совет муниципальных образований Волгоградской области 400074, Россия, г. Волгоград, ул. Рабоче-Крестьянская, дом 30

В статье рассматриваются наиболее актуальные, по мнению автора, проблемы распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в свете принятия поправок в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». В качестве выводов предлагаются конкретные меры по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, земельного и бюджетного законодательства.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, поселение, муниципальный район, вопросы местного значения, полномочия, земельные участки, неразграниченная государственная собственность.

Powers of Local Authorities to dispose of the Land Plots State Ownership of which is not differentiated: Issues of Implementation and Ways of their Solution

Savchenko Aleksandr A., Lawyer of the Council of Municipalities of the Volgograd Region 400074, Russia, Volgograd, st. Workers' and Peasants', house 30

In this article the author considers the most relevant problems of implementation of the powers of local authorities to dispose of state lands after the change of the Federal law «About introduction in action of the Land code of the Russian Federation». In conclusion, the author proposes concrete measures to improve legislation on local self-government, land and budgetary legislation.

Key words: local authorities, rural settlement, municipal district, local issues, powers, lands, undifferentiated state property.

Как известно, нормы раздела II Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляют три категории субъектов права собственности: физические и юридические лица; государство (в лице Российской Федерации и ее субъектов) и муниципальные образования¹. Следовательно, в идеальной смоделированной ситуации все земельные участки должны быть разграничены между указанными субъектами. Однако, принимая во внимание территорию Российского государства, непрерывно развивающиеся земельные отношения и приоритет эффективного управления земельными ресурсами, в качестве одного из принципов земельного законодательства был закреплен принцип разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами. Данный принцип продублирован также в пункте 2 статьи 16 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ)².

В настоящее время вопросы разграничения государственной собственности на землю регламентируются целым рядом федеральных законов, важнейшее место среди которых занимает Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельно-

го кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 137-ФЗ)³.

Здесь необходимо отметить, что Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 171-ФЗ) внесены существенные изменения в том числе в Федеральный закон № 137-ФЗ, касающиеся полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере правоотношений⁴.

Согласно пункту 2 статьи 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

- органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;
- органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;
- органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположен-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Российская газета. 2001. № 211–212.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

⁴ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

ных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

На наш взгляд, принятие вышеуказанных поправок влечет для муниципальных образований как положительные, так и отрицательные последствия. Однако прежде чем приступить к анализу таких последствий, необходимо определить место полномочий органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в системе земельных полномочий органов местного самоуправления.

В науке муниципального и земельного права неоднократно предпринимались попытки классификации экологических и градостроительных полномочий, которые находятся в тесной взаимосвязи с полномочиями в сфере управления земельными ресурсами.

Так, Ш.Р. Мустакимов классифицирует закрепленные законодательством полномочия органов местного самоуправления в зависимости от основных форм управленческой деятельности, выделяя: 1) полномочия по нормативно-правовому регулированию; 2) полномочия, связанные с осуществлением конкретных управленческих действий; 3) контрольные полномочия⁵.

Ю.С. Михальчева выделяет несколько оснований классификации полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений. К традиционным основаниям классификации Ю.С. Михальчева относит выделение полномочий: 1) установленных законами, 2) делегированных государством (осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления), 3) добровольных.

Также ею предлагается разграничивать полномочия в зависимости от сфер регулирования земельных отношений, предписаний, времени действия и пр.⁶

Большое значение классификации природоохранных полномочий органов местного самоуправления придают М.И. Васильева⁷ и другие правоведы.

На наш взгляд, полномочия органов местного самоуправления в сфере управления земельными ресурсами необходимо классифицировать в зависимости от закрепления в перечне вопросов местного значения, среди которых следует выделять две группы полномочий: 1) земельные полномочия, включенные в перечень вопросов местного значения муниципальных образо-

ваний; 2) иные земельные полномочия, не включенные в перечень вопросов местного значения, но обязательные для исполнения органами местного самоуправления⁸. Принимая во внимание данную классификацию, полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, следует отнести во вторую группу полномочий.

При этом возникает вопрос: обязаны ли органы местного самоуправления осуществлять указанные полномочия, если они не входят в перечень вопросов местного значения, или это их право? На наш взгляд, для решения данного вопроса следует обратиться к нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)⁹.

Согласно пункту 2 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). При этом необходимо обратить внимание, что статья 18 определяет принципы правового регулирования *полномочий органов местного самоуправления*. Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления *обязаны* предусматривать в местном бюджете средства на реализацию вопросов местного значения и *вправе* — на осуществление иных полномочий, не относящихся к вопросам местного значения. Поскольку распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не относится к вопросам местного значения, следовательно, органы местного самоуправления вправе их исполнять.

С другой стороны, подобная неоднозначность применения законодателем терминов «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления» способна повлечь за собой негативные последствия на практике, а именно ответственность органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение собственных полномочий перед местным населением, государством, физическими и юридическими лицами. На основании ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования может быть удален в отставку

⁵ Мустакимов Ш.Р. О контрольных полномочиях органов местного самоуправления в сфере землепользования // Административное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 56.

⁶ См.: Михальчева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁷ Васильева М.И. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 24–32.

⁸ Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

представительным органом муниципального образования за неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, *иными федеральными законами*, уставом муниципального образования.

Приведенная выше коллизия норм Федерального закона № 131-ФЗ требует ее устранения на законодательном уровне, поскольку затрагивает реализацию полномочий органов местного самоуправления не только в сфере распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, но и множества иных полномочий, определяемых федеральными законами.

В то же время нельзя не отметить, что правоприменительная практика деятельности контрольно-надзорных органов, а также судебная практика исходит из обязательности исполнения органами местного самоуправления всех полномочий — и входящих, и не входящих в перечни вопросов местного значения, независимо от бюджетной обеспеченности их реализации.

Выше мы указывали, что принятие Федерального закона № 171-ФЗ в части закрепления нового порядка распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, с нашей точки зрения, повлекло для муниципальных образований неоднозначные последствия.

Как известно, согласно ранее действовавшей норме пункта 10 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществлялось органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Данное положение Закона подвергалось систематической критике как со стороны научного сообщества, так и практиков местного самоуправления, неоднократно высказывались предложения о необходимости передачи данных полномочий с районного на поселенческий уровень.

В качестве одной из мер по реформированию земельного законодательства и законодательства о местном самоуправлении был принят Федеральный закон № 171-ФЗ, закрепивший положение, согласно которому при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, полномочия по распоряжению земельными участками из неразграниченной государственной собственности осуществляются органами местного самоуправления поселений, при отсут-

ствии таковых — органами местного самоуправления муниципального района.

Полагаем, что закрепление данного положения является исключительно положительной мерой, способной придать импульс развитию земельных отношений на местном уровне.

В то же время с 1 января 2015 г. вступили в силу поправки в статью 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым доходы от продажи, передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков поступают в бюджеты муниципальных районов по нормативу 100%¹⁰. Ранее, до 1 января 2015 г., доходы от реализации данных полномочий распределялись по следующим нормативам: 50 процентов — в бюджет муниципального района и 50% — в бюджеты сельских поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района.

Таким образом, с 1 марта 2015 г. (дата вступления в силу Федерального закона № 171-ФЗ) возникает следующая, крайне несправедливая ситуация: все расходные полномочия, связанные с деятельностью по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, возлагаются на органы местного самоуправления поселений, а доходы от распоряжения земельными участками поступают в полном объеме в бюджет муниципального района. К расходным полномочиям органов местного самоуправления поселений можно отнести необходимость включения в штат как минимум одного дополнительного сотрудника, проведения работ, связанных с оформлением земельных участков для последующей сдачи в аренду или иного распоряжения, разработки целого ряда административных регламентов исполнения муниципальных функций, связанных с распоряжением земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, и пр.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым внесение изменений в статью 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а именно, закрепление следующего положения: доходы от продажи, передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков поступают в бюджеты сельских поселений по нормативу 100%.

Литература

1. Васильева М.И. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 24–32.
2. Михальчева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.
3. Мустакимов Ш.Р. О контрольных полномочиях органов местного самоуправления в сфере землепользования // Административное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 56–62.
4. Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. 25 с.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

Имущественные споры органов местного самоуправления — участников судебных процессов (на примере практики Красноярского края)

Батищева Наталья Анатольевна, юрисконсульт Института муниципального развития
660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, дом 110

Елисеенко Ирина Валерьевна, специалист по связям с общественностью, Институт муниципального развития
660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, дом 110

В статье раскрываются некоторые особенности практики Красноярского края по имущественным спорам, участниками которых являются органы местного самоуправления. На примере конкретного дела о том, как у поселения хотели изъять помещение местной администрации, показываются особенности судебной защиты муниципального имущества.

Ключевые слова: Судебная защита, правовая поддержка, юридический анализ, муниципальная собственность, бесхозное имущество, банкротство, Институт муниципального развития.

Property Disputes of Local Authorities Participating in Litigations (by Example of Practice in the Krasnoyarsk Region)

Batishcheva Natalia A., Legal Adviser of the Institute of Municipal Development
660009, Russia, Krasnoyarsk, pr. Mira, house 110

Eliseenko Irina V., Public Relations Expert of the Institute of Municipal Development
660009, Russia, Krasnoyarsk, pr. Mira, house 110

In the article certain features of practice in the Krasnoyarsk Region regarding property disputes with participation of local authorities are disclosed. Specifics of judicial protection of the municipal property are shown by an example of a case where the claimant wanted to withdraw from a settlement the local administration premises.

Key words: Judicial protection, legal support, legal analysis, municipal property, property in abeyance, bankruptcy, Institute of Municipal Development.

Более 10 лет в Красноярском крае работает уникальная для российской муниципальной практики организация — Красноярское краевое государственное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт муниципального развития». Главная миссия учреждения — содействие развитию местного самоуправления через предоставление информационных, консультационно-методических, образовательных, правовых услуг местным сообществам. Учреждение специализируется на консультировании представителей органов местного самоуправления по правовым, хозяйственно-экономическим, финансовым, организационным и другим вопросам, ведет образовательную деятельность, разрабатывает типовые нормативные правовые акты.

На сегодня в Красноярском крае насчитывается 576 муниципальных образований: 17 городских округов, 44 муниципальных района, 27 городских поселений и 487 сельских поселений.

В муниципальных районах и городских округах местные власти, как правило, могут позволить себе профессиональных штатных юристов, которые самостоятельно разрабатывают нормативные документы, отстаивают позицию муниципалитетов перед надзорными органами, юридическими и физическими лицами, в судах.

Что же касается муниципальных образований поселенческого уровня, то здесь ситуация, впрочем, как

и в похожих населенных пунктах других регионов, гораздо сложнее. Представители органов местного самоуправления зачастую остаются один на один со своими юридическими проблемами, сталкиваются с трудностями в получении необходимой для реализации своих полномочий информации и в результате выплачивают огромные штрафы из личных и бюджетных средств, несут потери по искам юридических и физических лиц. При возникновении таких ситуаций представители органов местного самоуправления обращаются за помощью в Институт муниципального развития. Коллектив учреждения предоставляет представителям муниципальных образований типовые нормативные правовые акты, проводит экспертизу уставов и других документов, дает правовые консультации. Для органов местного самоуправления Красноярского края эти услуги являются бесплатными.

В последние годы получило развитие такое направление деятельности Института, как судебная защита органов местного самоуправления, которое включает в себя:

— досудебный анализ правовых ситуаций, которые складываются в ходе взаимодействия государственных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан с органами местного самоуправления;

— предоставление консультаций, рекомендаций и подготовка процессуальных документов (жалоб, за-

явлений, отзывов, возражений и т.д.) на основе проведенного анализа;

— участие в судебном заседании (в судах, расположенных на территории города Красноярска), задачей которого является достижение положительного результата судебного разбирательства в пользу органа местного самоуправления;

— в случае наличия оснований для отмены судебного постановления — обжалование в вышестоящую судебную инстанцию.

Востребованность этого направления деятельности Института муниципального развития можно объяснить следующими факторами:

— в условиях изменяющегося федерального и регионального законодательства, активной позиции контрольно-надзорных органов в сфере муниципального управления выросла потребность в судебной защите своих прав и интересов органов и должностных лиц местного самоуправления;

— профессиональных компетенций представителей органов местного самоуправления недостаточно для того, чтобы самостоятельно представлять свои интересы в судах различных инстанций, составлять документы, необходимые для защиты прав местного самоуправления.

В 2014 году Институт муниципального развития столкнулся с очень сложной и весьма показательной правовой ситуацией. Казалось бы, хаос 1990-х годов давно пережит и материальные ценности, которые создавались в советское время и принадлежали народу, теперь перераспределены и имеют законных собственников. Однако в действительности проблема бесхозного имущества или имущества, на которое претендуют несколько собственников на основании вполне официальных документов, по-прежнему существует. Одну из таких проблем пришлось разрешать экспертно-правовому отделу Института муниципального развития.

На протяжении пяти лет — с 2010 года и до апреля 2015 года — глава одного из поселений Красноярского края пытался узаконить право собственности муниципального образования на помещение, занимаемое органами местного самоуправления этого самого поселения. Для простоты далее будем называть его помещением поселения. В 1987 году совхоз построил жилой дом на двух хозяев и одну половину дома передал поселению. С тех пор органы местного самоуправления поселения открыто и добросовестно владели, пользовались и несли бремя содержания указанного помещения. Но в силу обстоятельств, возникших в переходный для России период, с документами на него возникли определенные сложности. Дело в том, что в 1991 году совхоз — собственник помещения — был расформирован. На его базе создали коллективное сельскохозяйственное предприятие с безвозмездной передачей основных производственных

и непроизводственных средств, материальных ценностей и денежных средств, которое впоследствии было приватизировано.

В силу действовавших в РСФСР нормативных правовых актов на момент преобразования совхозов и колхозов принадлежность их жилого фонда должна была определяться одним из следующих способов: передача в муниципальную собственность; передача или продажа гражданам, занимающим помещения в жилом фонде; оставление на балансе организации, созданной в результате реорганизации. Эти способы регулировались Законом РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» и соответствующим решением Советов народных депутатов.

Администрация муниципального района Красноярского края, в который входит поселение, требование нормативных правовых актов исполнила и внесла помещение поселения в перечень объектов, принимаемых в муниципальную собственность района.

Во исполнение указанных норм, чтобы освободить коллективное предприятие от не свойственных ему функций по содержанию находящихся в его ведении объектов социально-культурного назначения (согласно актам в перечень объектов социальной и инженерной инфраструктуры сельскохозяйственных организаций, подлежащих передаче в муниципальную собственность, также были включены объекты обобщественного жилищного фонда), было принято постановление администрации района «Об утверждении перечня объектов, принимаемых в муниципальную собственность района», с учетом того, что это предприятие реорганизовано в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 708 от 04.09.1992 и не подлежит приватизации, в соответствии с Государственной Программой приватизации государственных и муниципальных предприятий, а указанные объекты согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 235 передавались в муниципальную собственность в порядке, установленном Распоряжением Президента Российской Федерации от 18.03.1992 № 114-рп.

Согласно постановлению, перечню объектов социальной инфраструктуры, передаваемых в муниципальную собственность района, и Акту от 1997 года жилое помещение передано в муниципальную собственность поселения. В силу статьи 37 Земельного кодекса РСФСР, действовавшего на момент передачи основных и оборотных средств коллективному предприятию, при переходе права собственности на строение, сооружение или при передаче их другим предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам вместе с этими объектами переходило и право пользования земельными участками.

Свидетельство о праве собственности на землю бессрочного (постоянного) пользования землей было

выдано администрации поселения и соответствовало форме, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 19.03.1992 № 177 «Об утверждении форм свидетельства о праве собственности на землю, договора аренды земель сельскохозяйственного назначения и договора временного пользования землей сельскохозяйственного назначения». А вот с документами на само помещение возникли сложности: они не были переданы поселению, право собственности на помещение не было зарегистрировано в Росреестре. В связи с этим глава поселения попытался самостоятельно закрепить за муниципальным образованием право собственности на недвижимость.

В 2010 году глава подал заявку в БТИ на подготовку нового технического паспорта для постановки помещения на учет в качестве бесхозяйного имущества, чтобы по истечении одного года признать право собственности за муниципальным образованием. Сотрудники БТИ уже произвели замеры спорного помещения, однако в 2011 году произошел пожар в спорном помещении. После пожара жилое помещение было восстановлено и переоборудовано в нежилое помещение. По данным замеров был составлен технический паспорт от 2011 года уже на нежилое помещение.

К этому времени коллективное сельскохозяйственное предприятие было реорганизовано в Закрытое акционерное общество. В 2012 году ЗАО зарегистрировало право собственности на спорное нежилое помещение.

Правоустанавливающими документами согласно свидетельству о государственной регистрации права собственности за ЗАО являлись:

- приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия РСФСР от 15.11.1991 № 1429 «О преобразовании совхоза в коллективное сельскохозяйственное предприятие;

- акт передачи основных и оборотных фондов, денежных средств с баланса совхоза на баланс коллективного предприятия от 01.12.1991.

В то же время в 2012 и 2013 годах поселение подавало иски в суд о признании помещения бесхозным и закреплении права собственности на него за муниципалитетом. Однако суд, ссылаясь на регистрацию права собственности на помещение за ЗАО, в удовлетворении исковых требований отказал.

В 2014 году Арбитражным судом Красноярского края ЗАО было признано банкротом и арбитражным управляющим спорное нежилое помещение в составе имущественного комплекса ЗАО было продано физическому лицу на торгах. В этом же году физическое лицо, купившее помещение с торгов, направило в адрес органов местного самоуправления поселения требование об освобождении занимаемого помещения либо его выкупе за 2 миллиона рублей и определило сроки для принятия решения. Однако муници-

палитет требования не выполнил. В июне 2014 года глава поселения обратился в Институт муниципального развития с просьбой помочь разобраться в ситуации.

Физлицо подало в суд иск о выселении органов местного самоуправления из помещения. Суд удовлетворил требования на основании того, что на момент принятия судебного решения физлицо являлось собственником помещения. В это же время сотрудники Института муниципального развития от лица муниципального образования подготовили и передали в районный суд исковые требования к физическому лицу о признании за поселением права собственности на помещение. В рамках обеспечительных мер по иску поселения (чтобы физическое лицо не могло распорядиться помещением — продать, заложить и т.п.) на помещение был наложен арест.

По обращению органов местного самоуправления поселения сотрудники Института муниципального развития провели ряд мероприятий:

- проанализировали сложившуюся ситуацию и спрогнозировали возможные сценарии ее развития;

- подготовили правовое обоснование искового заявления;

- подготовили необходимые ходатайства, в том числе об обеспечении исковых требований, и истребовали необходимые доказательства;

- сформировали комплект документов для обращения в районный суд с иском о признании за поселением права собственности на спорное помещение.

В частности, по итогам анализа документов было установлено, что ЗАО не имело права отчуждать спорное нежилое помещение, так как не приобрело право собственности на это помещение.

В соответствии с действовавшим на 2012 год Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст. 16) (далее — Закон № 122-ФЗ) государственная регистрация прав проводилась на основании заявления правообладателя, сторон договора или уполномоченного им (ими) на то лица при наличии у него нотариально удостоверенной доверенности.

К заявлению о государственной регистрации прав должны были быть приложены документы, установленные статьей 17 Закона № 122-ФЗ, которые должны отвечать требованиям, установленным статьей 18 Закона № 122-ФЗ, а именно — документы, устанавливающие наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) прав на недвижимое имущество и представляемые на государственную регистрацию прав, должны соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, и отражать информацию, необходимую для государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Едином государственном реестре

прав. Указанные документы должны содержать описание недвижимого имущества.

При этом в правоустанавливающих документах, представленных ЗАО на государственную регистрацию права собственности на нежилое помещение, не содержалось описания недвижимого имущества, которое передавалось, более того, в списке имущества отсутствовало спорное нежилое помещение, также отсутствовали документы, подтверждающие права на земельный участок.

Выяснилось, что при передаче имущества в 1991 году расшифровка не составлялась. Расшифровка от 2012 года, представленная в Арбитражный суд Красноярского края от ЗАО, не подтверждена представителем совхоза. На документе отсутствовали подпись и оттиск печати, поэтому он не имел юридической силы акта приема-передачи спорного нежилого объекта. Более того, расшифровка не являлась правоустанавливающим документом, не имела силы передаточного баланса.

Для подтверждения своего права собственности ЗАО обязано было приложить к акту передачи передаточный баланс или архивную справку из инвентаризационного дела БТИ либо инвентаризационные карточки коллективного предприятия на спорное нежилое помещение, свидетельство, выданное БТИ на спорное нежилое помещение. Указанные документы не были представлены на регистрацию права собственности. Регистрация права собственности за ЗАО являлась незаконной в силу отсутствия всех правоустанавливающих документов на объект недвижимости и земельный участок.

Поскольку переход права на спорное помещение от коллективного предприятия к ЗАО не соответ-

ствовал требованиям закона, следовательно, он был ничтожен, поэтому распоряжаться спорным помещением ЗАО не имело право. Как следствие этого, сделка по отчуждению указанного помещения между ЗАО и физическим лицом являлась ничтожной. Из фактического владения органов местного самоуправления поселения нежилое помещение никогда не выбывало, не передавалось юридическим лицам и физическому лицу.

Также было установлено, что физическое лицо являлось недобросовестным приобретателем. В ходе исследования документов выяснилось, что физическое лицо владело информацией о судебных исках главы поселения о признании права собственности на нежилое помещение в 2012 и 2013 годах.

Установленные факты, подтвержденные соответствующими документами, убедили суд встать на сторону муниципального образования, решение было вынесено в пользу истца — поселения. На сегодняшний день муниципальное образование оформило право собственности на нежилое помещение.

«Подобные правовые ситуации возникают по всей России, в крупных и небольших населенных пунктах, — говорит директор Института муниципального развития Алексей Анатольевич Менщиков. — Только в 2015 году сотрудники нашего учреждения помогли муниципалитетам выиграть в судах иски общей стоимостью более 15 миллионов рублей. Для бюджетов даже городов-миллионников это значительная сумма. Что уж говорить о селах и деревнях?! Это средства, необходимые для жизнеобеспечения муниципалитетов. В 2016 году мы планируем продолжить работу по защите прав органов местного самоуправления в судах, в том числе имущественных»¹.

Литература

1. Информационное сопровождение деятельности органов местного самоуправления. Красноярск : Изд-во Института муниципального развития, 2013. 16 с.
2. Судебная защита органов местного самоуправления. Красноярск : Изд-во Института муниципального развития, 2013. 64 с.
3. Участие органов местного самоуправления в судебных делах, рассматриваемых судами общей юрисдикции. Красноярск : Изд-во Института муниципального развития, 2013. 92 с.
4. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М. : Норма, 2009. 664 с.
5. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М. : Норма, 2010. 336 с.

¹ Судебная защита ОМСУ — один из приоритетов Института муниципального развития в 2016 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://krasimr.ru/events/show/?nid=449>

Налоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии. Часть 1

Исупова Светлана Семеновна, кандидат юридических наук, доцент кафедры Государственного и муниципального управления факультета государственного управления и права, генеральный директор ООО «ЕврАКонс»

Красногорского филиала РАНХиГС

[issupova@evracons.com]

123298, Россия, г. Москва, ул. Маршала Бирюзова, дом 1, корпус 1А, оф. 351

В статье дается общая характеристика правовых основ финансового обеспечения местного самоуправления в Германии, показана система финансирования общин и городов в Германии, особое внимание уделено финансированию муниципалитетов за счет налоговых поступлений.

Ключевые слова: финансовая система Германии, местные налоги, промысловый налог, поземельный налог, налог с оборота, подоходный налог, муниципалитеты Германии.

Tax Sources of Financing Municipalities in Germany. Part 1

Isupova Svetlana S., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the State and Municipal Management Department at the Faculty of Public Administration and Law, General Director of EvrACons JSC, Krasnogorsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

123298, Russia, Moscow, street Marshala Birjuzova, hous 1, building 1A, of. 351

In this article a general characteristic of legal framework of the local self-government financing in Germany is given, the system of communities and cities financing in Germany is shown, and special attention is paid to municipalities financing for the account of tax revenues.

Key words: financial system of Germany, local taxes, trade tax, land tax, turnover tax, income tax, municipalities of Germany.

Общие правовые основы финансового обеспечения местного самоуправления в Германии

Вопросы финансирования муниципальных образований закреплены в п. 1–3 ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления следующим образом: «органы местного самоуправления должны иметь право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом». В соответствии с п. 5 той же статьи «защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции».

Система финансирования муниципалитетов Германии, включая финансовое выравнивание, полностью соответствует приведенным выше нормам Европейской Хартии местного самоуправления. Местное самоуправление в Федеративной Республике Гер-

мания гарантируется ст. 28 Основного закона (Конституции) Германии (Grundgesetz — GG), и соответствующими положениями конституций федеральных земель. Статья 28 II Конституции Германии гарантирует общинам (поселениям) право на самоуправление, предоставляя им возможность самостоятельно принимать решения и управлять собственными делами в рамках действующих законов. Обеспечение самоуправления охватывает, помимо прочего, основы финансовой самостоятельности муниципалитетов. За общинами, которые в рамках вышестоящих законов федерации и земель являются неприкосновенными, закреплены различные основные суверенные права, в т.ч. финансовый суверенитет — он дает общинам право на самостоятельное ведение своего финансового хозяйства.

В рамках распределения полномочий между федерацией и федеральными землями регулирование и организация местного самоуправления относятся к исключительной компетенции земель. Вследствие этого в каждой федеральной земле в качестве основного документа, регулирующего местное самоуправление на данной территории, действует свое положение об общинах, имеющее ранг закона. При этом в положениях об общинах различных федеральных земель многие аспекты организации и деятельности органов местного самоуправления урегулированы по-разному, однако система организации местного самоуправления внутри каждой земли едина, т.е. распространяется на все муниципальные образования соответствующего типа. Каждая община Германии имеет собственный устав, однако это весьма небольшие по объему локальные правовые документы, в которых закрепляются лишь незначительные осо-

бенности, присущие данному конкретному муниципалитету. Такое положение отличается от ситуации в РФ, где многие вопросы местного самоуправления довольно подробно регламентированы на федеральном уровне.

Финансовый суверенитет общин Германии. Европейская Хартия местного самоуправления понимает под «местным самоуправлением право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». При этом органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, должны обладать полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (ст. 3, 4).

В Германии финансовый суверенитет муниципалитетов заключается в том, чтобы самостоятельно регулировать собственное финансовое хозяйство в соответствии с имеющимися законодательными предписаниями, чтобы иметь право получать доходы и принимать решения относительно использования этих доходов. Формально финансовый суверенитет немецких общин закреплен в абз. 2 ст. 28 Основного закона Германии: «Гарантия самоуправления включает, помимо прочего, также основы собственной финансовой ответственности; к этим основам относятся налоговые источники, причитающиеся общинам по определенной налоговой ставке в зависимости от экономической силы» муниципалитета. При этом законодательство не дает гарантии получения конкретного размера поступлений от того или иного налога, однако призвано обеспечить и в будущем наличие налоговых источников, сориентированных на экономическую мощь предприятий, расположенных на конкретной территории. Тем самым в законе заложена тесная взаимосвязь между общиной и местной экономикой.

По данным официальной статистики, доходы немецких общин практически постоянно растут (см. Таблицу 1).

В таблице 2 приведена информация о распределении доходов от различных видов налогов в целом по всей Германии.

Табл. 1. Динамика доходов общин в Германии¹

Год	Доходы общин в млрд €
1999	56,38
2000	57,3
2001	54,1
2002	52,55
2003	51,78
2004	56,49
2005	60,04
2006	67,62
2007	72,62
2008	77,24
2009	68,46
2010	70,44
2011	76,63
2012	81,25
2013	84,34
2014	87,49

Табл. 2. Система налогообложения в Германии²
(доля поступлений от отдельных налогов по всей Германии в 2012 г.)

Федеральные налоги ³ , в т.ч.:	99,8 млрд € (16,6%)
— энергоналог	39,3 млрд € (6,6%)
— налог на табак	14,1 млрд € (2,4%)
— налог «солидарности»	13,6 млрд € (2,3%)
— прочие	32,7 млрд € (5,5%)
Совместные налоги федерации, земель и общин (распределяемые), в т.ч.:	426,2 млрд € (71,0%)
— налог на заработную плату ⁴	149,1 млрд € (24,8%)
— налог с оборота	142,4 млрд € (23,7%)
— налог с оборота на импорт	52,2 млрд € (8,7%)
— подоходный налог с заявленного дохода ⁵	37,3 млрд € (6,2%)
— налог с незаявленного дохода от выручки ⁶	20,1 млрд € (3,3%)
— налог с корпораций	16,9 млрд € (2,8%)
— прочие	8,2 млрд € (1,4%)
Земельные налоги (налоги федеральных земель)	14,2 млрд € (2,4%)
Таможенные пошлины	4,5 млрд € (0,7%)
Налоги общин ⁷ , в т.ч.:	55,4 млрд € (9,2%)
— промысловый налог (брутто)	42,3 млрд € (7,1%)
— прочие	13,1 млрд € (2,2%)
Всего	600 млрд € (100%)

¹ Источник: Федеральное управление статистики. Das Statistik-Portal. Statistiken und Studien aus über 18.000 Quellen. URL: <http://de.statista.com>

² Федеральное управление статистики. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Bundeszentrale für politische bildung, 2014. URL: www.bpb.de. (bpb) Lizenz: cc by-nc-nd/3.0/de/

³ Без доли общин в т.н. городах-государствах (Берлин, Гамбург, Бремен).

⁴ После вычета пособий на детей, за исключением т.н. паушальных налогов центрального налогового ведомства.

⁵ После вычета возмещений Федерального налогового ведомства.

⁶ После вычета возмещений Федерального налогового ведомства.

⁷ Включая распределяемые налоги городов-государств, без учета доходов, сходных с налогами.

Следует дать некоторые комментарии к представленной выше таблице. Так, среди собственных налогов общин назван только промысловый налог. Вторым собственным налогом общин является поземельный налог, но в таблице он включен в раздел «прочие налоги общин», доходы по этой позиции, как обозначено, составляют 13,1 млрд €, или 2,2%. По данным Федерального министерства финансов Германии, в 2011 г. размер поступлений в бюджеты общин от поземельного налога составил порядка 2,1%. И в настоящее время основное место среди поступлений от прочих собственных доходов общин составляет все тот же поземельный налог, который подробно будет описан ниже.

Совместные налоги федерации, земель и общин составляют 426,2 млрд €, или 71,0%; к ним относятся следующие виды налогов (см. Таблицу 3).

Финансовое регулирование деятельности муниципалитетов в условиях многоуровневой системы местного самоуправления

Система финансового регулирования многоуровневого местного самоуправления в Германии характеризуется тем, что общины и крупные города (городские округа) имеют собственные налоговые источники (в бюджет поступают налоги полностью либо части налогов). Что касается районов, они получают свои доходы главным образом за счет отчислений (платежей), перечисляемых им общинами, входящими в состав района, из бюджетов этих общин. Кроме того, определенную часть своих финансовых средств районы получают с вышестоящего уровня в рамках финансового выравнивания.

Такое распределение источников финансирования возникло в результате различных путей развития городов (общин) и районов Германии в XIX столетии, а именно: районы с точки зрения гарантий местного самоуправления, предусмотренных в абз. 2 ст. 28 Основного закона (под наименованием «Союзы общин»), в конституционно-правовом смысле были уравнены с общинами. Тем не менее и сегодня сохраняется весомое отличие между этими двумя уровнями (типами) муниципалитетов, которое заключается в том, что районы — в противопоставление общинам и городам —

не задействованы непосредственно в общей налоговой и финансовой системах, а участвуют в финансировании посредством получения косвенных отчислений от общин, у которых, можно сказать, находятся на иждивении. Логика подобной системы финансирования заключается в том, что, в соответствии с принципом субсидиарности, предоставление определенных услуг делегируется общинами району в связи с невозможностью (неэффективностью) решения соответствующих вопросов местного значения собственными силами общины. Соответственно, районы отвечают за предоставление этих услуг населению, проживающему в общинах, и именно за это общины перечисляют району определенные финансовые средства. Такое обстоятельство регулярно приводит к критическим высказываниям представителей районов; они регулярно выступают с предложениями о проведении реформы и изменении существующей системы финансирования муниципалитетов районного уровня.

Что касается распределения финансовых средств между муниципальными образованиями различных типов в Германии, можно привести следующую информацию: от общих объемов годовых финансовых поступлений на уровень местного самоуправления доля общин и городов (включая городские округа) составляет порядка 75,6%, а доля районов — 24,4%⁸. Такое распределение поступлений в пропорции 1:3 отражает различный функциональный «вес» районов и общин в общей системе местного самоуправления в Германии: с одной стороны — 11.116 общин и городов (включая 107 городских округов)⁹, с другой стороны — 294 района¹⁰.

Финансовые поступления районов формируются главным образом из названных выше отчислений из бюджетов общин, расположенных на территории соответствующего района, и отчислений от государственного уровня (от федеральных земель и от федерации, в том числе с учетом инвестиционных отчислений) — за счет этих финансовых источников формируется порядка 90% бюджетов районов. И лишь около 10% составляют средства, поступающие от сборов и взносов, различных видов платы (вознаграждений) за предоставляемые услуги, а также от собственной экономической деятельности¹¹.

Табл. 3. Распределение совместных налогов

Вид налога	Доля федерации	Доля земель	Доля общин
Подходный налог	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Налог на заработную плату	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Налог с корпораций	50,0 %	50,0 %	0
НДС	51,4 %	46,6 %	2,0 %
Налог на доход с капитала	44,0 %	44,0 %	12,0 %

⁸ См.: Wollmann H. Reformen in Kommunalpolitik und - Verwaltung. Wiesbaden, GWV Fachverlage GmbH, 2008. S. 246.

⁹ См.: Das Statistik-Portal. URL: <http://de.stetista.com>

¹⁰ URL: <https://www.destatis.de>

¹¹ См.: Tessmann J. Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Potsdam. 2010. S. 83.

Система финансирования общин и городов в Германии

Как уже было сказано, общины и города Германии (включая городские округа), имеют собственные источники финансирования за счет налоговых поступлений. В общей структуре доходов общин именно налоговые поступления находятся на первом месте. Кроме того, финансирование муниципалитетов осуществляется за счет платежей и сборов, которые общины получают за предоставляемые ими услуги, а также за счет иных источников финансовых поступлений. К последним, например, относятся возмещения гражданско-правового характера: за продажу объектов собственности, за сдачу этих объектов в аренду и др. Однако для наполнения бюджетов большинства муниципалитетов указанных собственных источников недостаточно, поэтому в Германии действует так называемая система финансового выравнивания.

Финансирование за счет налоговых поступлений

Правовые основы налогообложения. Вопросы налогообложения в Германии урегулированы в ряде законодательных актов. В первую очередь это Основной закон, соответствующий раздел которого даже называют «финансовой конституцией» Германии. Вопросы финансовых поступлений в бюджеты общин закреплены в ст. 106 Основного закона. Существующая система налоговых поступлений в бюджеты общин базируется в основном на результатах реформы муниципальных финансов 1969 г.

Центральное место в германском налоговом праве занимает Закон о налогах и сборах — (*Abgabenordnung* — АО)¹². Этот закон иногда именуют Положением о налогах и сборах либо Положением о налогах, сборах и платежах, несмотря на то, что речь идет о законодательном акте федерального уровня. Этот закон регулирует общую процедуру уплаты налогов. Кроме того, существуют специальные законы по каждому из имеющихся в стране налогов, определяющие случаи их уплаты — налогооблагаемую базу и иные важные параметры налогообложения.

В соответствии с определением абз. 1 § 3 Закона о налогах и сборах налоги представляют собой денежные платежи, которые не являются ответными услугой либо вознаграждением за особую работу (деятельность) и взимаются публично-правовым образованием в целях получения доходов. Таким образом, налогоплательщик не получает за свою оплату особую ответную услугу. Основная цель налогов — получение

доходов в бюджет. Наряду с этим, могут ставиться и другие цели: социально-политические, экономико-политические, экологическо-политические.

К основным налоговым поступлениям в бюджеты общин Германии относятся:

- поземельный налог (*Grundsteuer*) А и В,
- промысловый налог (*Gewerbesteuer*),
- а также поступления от налогообложения потребительских товаров (*Verbrauch- und Aufwandssteuern*) (абз. 6 ст. 106 Основного закона).

Кроме того, общины участвуют в распределении налогов между различными уровнями, при этом в первую очередь общины получают определенные процентные отчисления от:

- подоходного налога (*Einkommensteuer*) (абз. 5 ст. 106 Основного закона) и
- налога с оборота (*Umsatzsteuer*) (абз. 5 а ст. 106 Основного закона).

Следует отметить, что теоретически у общин имеется *право устанавливать местные налоги*. То есть общины вправе вводить и собирать новые налоги до тех пор, пока это не совпадет с системой налогообложения, установленной законодательством федерации или федеральных земель. Классическим примером подобного налога является *налог на собак (Hundesteuer)*. Помимо этого налога, к числу местных налогов общин относят такие налоги как:

- налог на вторую жилплощадь (*Zweiwohnungssteuer*),
- налог на (алкогольные) напитки (*Getränkesteuer*),
- налог на доходы со зрелищных и увеселительных предприятий (*Vergnügungssteuer*).

Право взимать местные налоги важно для ряда общин, в первую очередь для тех, где развит въездной туризм. Однако возможности установления местных налогов урегулированы в различных федеральных землях по-разному. Например, в Баварии на все общины распространяется, по сути, только право вводить налог на собак. Все остальные из перечисленных местных налогов фактически были упразднены либо запрещены Баварским ландстагом. Однако в настоящее время (с 1 августа 2008 г.) и в Баварии можно взимать налог на вторую жилплощадь. Этим правом пользуются не только общины туристской направленности, но и университетские города. В других федеральных землях, например, в Северном Рейне-Вестфалии, взимание ряда местных налогов допускается.

Более подробная характеристика отдельных видов налогов и сборов будет рассмотрена в следующем номере.

¹² Федеральный закон регулирует налоговое право и процесс налогообложения, принят 16.03.1976, вступил в силу 01.01.1977, новая редакция от 01.10.2002, последние изменения были внесены 22.12.2011.

Литература

1. Исупова С.С. Правовое регулирование финансирования местного самоуправления в Германии и России // Практика муниципального управления. 2012. № 7. С. 103–110; № 8. С. 81–90; № 9. С. 103–110.
 2. Исупова С.С. Финансовые основы местного самоуправления в Германии и России // Муниципальная власть. 2012. № 4. С. 86–96.
 3. Wollmann H. Reformen in Kommunalpolitik und — Verwaltung. Wiesbaden, GWV Fachverlage GmbH, 2008.
 4. Tessmann J. Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Potsdam, 2010.
-

Памятка для авторов

Уважаемые авторы!

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или более 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, обозначения арабскими цифрами). Объем материала не должен превышать 10 страниц (не более 25 000 знаков с учетом сносок и пробелов). Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

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

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на произведение 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 и другие материалы, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

4. В начале статьи авторы направляют в редакцию на русском и английском языках (обязательно для лиц, сдававших кандидатский экзамен по английскому языку) следующие сведения и материалы:

- а) фамилию, имя, отчество, ученую степень, должность;
- б) название статьи;
- в) аннотацию к статье (150–200 слов);
- г) ключевые слова из текста статьи (4–6 слов или словосочетаний);
- д) служебный адрес и адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале).

Кроме того, автор представляет только на русском языке пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Настоятельно рекомендуем авторам ознакомиться с опубликованными статьями по аналогичной тематике и привести не менее двух ссылок на журналы, входящие в состав объединенной редакции ИГ «Юрист». Данные, представляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

5. Материалы, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.

6. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, а также правильность написания соответствующих юридических терминов и наличие необходимой информации.

7. К опубликованию принимаются материалы, прошедшие проверку в системе «Антиплагиат», и содержащие не менее 75% авторского текста.

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

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.