

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 1 / 2017

УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ЗАЩИТЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института
уполномоченного по защите местного самоуправления..... 3

Ларичев А.А. Муниципальные уполномоченные по правам:
динамика российского права и практики в контексте
зарубежного опыта (на примере США и Канады)..... 7

Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании
правовых способов защиты прав человека
на местном уровне в РФ и за рубежом..... 12

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Баженова О.И. О предпосылках (условиях) передачи
бесхозных вещей в публичную собственность..... 16

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Русанов А.А. Опыт применения самообложения
в Пермском крае..... 24

Яговкина В.А., Недопивцева Д.А. Местное самоуправление
в условиях кризиса: бюджетный аспект..... 29

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Кабанова И.Е. Переименование муниципальных образований
и преобразование юридических лиц: общие черты
и принципиальные отличия..... 36

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Трубилов Г.В. «Освободите землю»: муниципально-правовой
взгляд на внесудебный порядок сноса самовольных построек
в городе Москве..... 40

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Ялгонская Н.С. Основные стадии реализации
контрольной деятельности, осуществляемой в рамках
статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ..... 44

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,
заместитель начальника правового департамента
администрации города Екатеринбурга;

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: АРЗИ — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 01.02.2017.
Номер вышел в свет 02.03.2017.
Плата с авторов за публикацию
статей не взимается.
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37
Полная или частичная перепечатка
материалов без письменного разрешения
авторов статей или редакции преследуется
по закону.

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

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

№ 1 / 2017

COMMISSIONERS FOR PROTECTION OF LOCAL GOVERNMENT

Shugrina E.S. Rationale for Introduction of the Institution
of Commissioners for Protection of Local Government 3

Larichev A.A. Municipal Commissioners: Evolution
of Russian Law and Practice in the Context of Foreign Experience
(by the Example of the USA and Canada) 7

Ivanova K.A. Revisiting the Improvement of Legal Protection
of Human Rights at the Local Level in Russia and Abroad 12

MUNICIPAL PROPERTY

Bazhenova O.I. Premises (Conditions) of Transfer
of Ownerless Goods into Public Domain 16

MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

Rusanov A.A. Self-Taxation Practice in the Perm Region..... 24

Yagovkina V.A., Nedopivtseva D.A. Local Government in Crisis
Conditions: Budgetary Aspects 29

TERRITORIAL DEVELOPMENT

Kabanova I.E. Renaming of Municipalities and Reorganization
of Legal Entities: Common Features and Fundamental Differences 36

LAND USE AND URBAN PLANNING

Trubilov G.V. Clear the Land: Public Legal View
on the Non-Judicial Demolition of Unauthorized Structures
in Moscow 40

INTERACTION OF GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

Yaltonskaya N.S. Main Stages of Control Exercised
under Article 77 of the Federal Law No. 131-ФЗ.....44

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, Deputy head of legal Department of administration of Ekaterinburg;

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

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: United catalogue — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 01.02.2017.
Edition printed 02.03.2017
No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

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.

Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[eshugrina@yandex.ru]
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Проводимая в последние годы муниципальная реформа показывает, что в субъектах РФ происходит определенное искажение конституционных норм и федеральных норм, что приводит в ряде случаев к фактическому выхолащиванию местного самоуправления на отдельных территориях. Это актуализирует исследование действующих механизмов защиты местного самоуправления, разработки и введения новых институтов. Анализируется возможность введения института уполномоченного по защите местного самоуправления в России.

Ключевые слова: уполномоченный по защите местного самоуправления; уполномоченный по правам человека, судебная защита, внесудебная защита, местное самоуправление.

Rationale for Introduction of the Institution of Commissioners for Protection of Local Government

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL)

The municipal reform implemented in recent years, shows that in the constituent entities of the Russian Federation a certain distortion of the constitutional provisions and federal regulations results in some cases in actual collapse of certain local governments. This updates the study of existing mechanisms for the protection of local government, development and introduction of new institutions. The article analyzes the possibility of introduction of the institution of commissioners for protection of local government in Russia.

Key words: commissioner for protection of local government; Commissioner for Human Rights, judicial protection, extrajudicial protection, local government.

Анализ российского федерального и регионального законодательства показывает, что в России кроме федерального уполномоченного по правам человека, учрежденного в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, есть значительно количество специализированных уполномоченных.

«Институт специализированных уполномоченных может создаваться в свете охраны специфических прав и законных интересов, присущих узкому кругу лиц. Также введение специализированных уполномоченных по правам человека может быть реакцией на необходимость дополнительной правозащитной деятельности в отношении узкого круга лиц ввиду их правовой незащищенности в условиях, когда данные лица по причинам экономического, социального, политического или иного характера не могут осуществлять принадлежащие им права самостоятельно и в полном объеме. Не исключено появление специализированных уполномоченных по правам человека и в отношении наиболее массовой группы лиц, чьи права и свободы нуждаются в дополнительных гарантиях»².

Должность уполномоченного по правам ребенка была учреждена в соответствии с Указом Президента РФ

от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», хотя просьбы о введении данного института высказывались значительно раньше³; с 2002 г. уполномоченные по правам ребенка создавались в субъектах РФ⁴. Уполномоченный по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Должность уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка относится к высшей группе должностей федеральной государственной гражданской службы. Указом Президента РФ обеспечение деятельности уполномоченного по правам ребенка возложено на аппарат Общественной палаты РФ⁵. Этим же указом органам государственной власти субъектов было рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Уполномоченный по правам предпринимателей был учрежден Указом Президента РФ от 22.06.2012 № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей», хотя его статус урегулирован Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Фактическим инициатором создания института Уполномоченного по правам предпринимателей в России является

¹ Более подробно о его деятельности см.: <http://ombudsmanrf.org/>

² Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.

³ См., напр.: Обращение Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 20.07.2001 № 290-СФ «К Президенту Российской Федерации В.В. Путину в связи с необходимостью учреждения института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации».

⁴ См., напр.: Синцов Г.В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти // Lex russica. 2016. № 7. С. 160–166.

⁵ Более подробно о работе уполномоченного по правам ребенка см.: <http://deti.gov.ru/>

ОПОРА России — Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства⁶. Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом с правом юридического лица. Уполномоченный назначается Президентом РФ с учетом мнения предпринимательского сообщества. Законом субъекта РФ может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ.

В 2010 г. по инициативе Ассоциации российских банков (АРБ) был создан институт финансового омбудсмена⁷. Финансовый омбудсмен назначается Ассоциацией российских банков и является постоянно действующим общественным органом разбирательства споров, возникающих между финансовыми организациями и их клиентами — физическими лицами⁸.

В 2012–2013 годах состоялись выборы первого российского уполномоченного по правам студентов⁹. Они проводились по инициативе Всероссийского студенческого форума, при поддержке министра образования и науки РФ¹⁰. В ряде субъектов РФ приказом федерального уполномоченного были назначены региональные уполномоченные по правам студентов¹¹; обсуждается вопрос о введении уполномоченных на локальном уровне в конкретных вузах¹². Нормативная база уполномоченного по правам студентов находится в стадии формирования.

В последние годы активно обсуждается учреждение должности уполномоченного по правам инвалидов. Об этом заявил Президент РФ В.В. Путин, подчеркнув, что поддержка инвалидов — важный вопрос в политике государства¹³. В специализированной литературе высказывается предложение по учреждению уполномоченного по правам клиентов кредитных организаций¹⁴, по правам инвесторов¹⁵, по правам осужденных¹⁶ и др.¹⁷.

Анализ законодательства субъектов РФ показывает значительное большее разнообразие в специализированных уполномоченных. Например, в Ульяновской

области был учрежден институт уполномоченного по противодействию коррупции¹⁸ — должность Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области введена после принятия Закона Ульяновской области от 4 февраля 2009 г. № 08-30 «О внесении изменений в Закон Ульяновской области «О противодействии коррупции в Ульяновской области». Согласно Уставу Ульяновской области, утвержденному постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311, уполномоченный назначается на должность решением Законодательного Собрания. В Красноярском крае учрежден уполномоченный по правам коренных малочисленных народов¹⁹ и уполномоченный по социальному страхованию в агентстве государственного заказа²⁰.

Следует отметить, что длинный перечень специализированных уполномоченных лишен какой-либо системной организации: различаются нормативные акты, учредившие должности, нет четкой координации, как правовой, так и организационной, между федеральными уполномоченными и уполномоченными, созданными на уровне субъектов РФ, не предпринимаются попытки унификации законодательства, регулирующего деятельность специализированных уполномоченных по правам человека разных видов²¹. Такая ситуация может означать, с одной стороны, потребность в унификации правовых статусов, а с другой — отражать все многообразие нашей страны. Поэтому надо быть максимально аккуратными в регулировании данного вопроса. Так, некоторые специализированные уполномоченные создаются только на региональном уровне; некоторые — по инициативе общественных образований. Однако очевидно, что надо стремиться к регулированию института уполномоченных в форме закона; возможно, на федеральном уровне должен появиться рамочный закон, устанавливающий общие принципы деятельности специализированных уполномоченных по правам человека, объем их

⁶ Кирилловых А.А. Уполномоченный по правам предпринимателей: основы правового статуса в системе правозащитных институтов // Законодательство и экономика. 2013. № 11 ; Мохов А.А. Институт Уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4. С. 12–15.

⁷ Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмена // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 4–10.

⁸ Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене) и Регламент общественного примирителя на финансовом рынке (финансового омбудсмена) : утверждены Советом Ассоциации российских банков 20 сентября 2010 г. // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18. С. 14.

⁹ Уполномоченный по правам студентов был избран путем голосования на сайте Всероссийского студенческого форума и утвержден на заседании Совета по делам молодежи Минобрнауки России.

¹⁰ См.: <https://ria.ru/spravka/20130329/930038949.html>

¹¹ См. более подробно об этом на сайтах: <http://studombudsman.ru/regions/>; <http://www.garant.ru/news/610538/>

¹² Строго говоря, университетские омбудсмены стали появляться в России значительно раньше — с конца 1990-х. Более подробно об этом см.: Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмена // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 4–10.

¹³ См., напр.: <https://ria.ru/spravka/20130329/930038949.html> ; В РФ появится омбудсмен по защите прав инвалидов // Российская газета. 2013. 29 марта ; Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.

¹⁴ Маталин А.С. Об уполномоченном по правам клиентов кредитных организаций // Банковское право. 2011. № 1. С. 21–23.

¹⁵ Литвинова А. В России может появиться уполномоченный по правам инвестора // РБК daily. 2011. 23 марта.

¹⁶ Тепляшин П.В. Перспективы институционализации уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 65–66.

¹⁷ Баршев В. Уполномоченный по страху: создается правовой институт, который будет помогать водителям при страховых случаях // Российская газета. 2011. № 5422.

¹⁸ Более подробно об этом см.: Зражевская Т.Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 12–16.

¹⁹ Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2492П «О согласовании кандидатуры Пальчина С.Я. для назначения на должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае».

²⁰ Приказ агентства государственного заказа Красноярского края от 11.01.2009 № 02-п «Об утверждении Положения об уполномоченном по социальному страхованию в агентстве государственного заказа Красноярского края».

²¹ Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.

правомочий на совершение конкретных действий в случае выявления нарушений прав, при необходимости защиты прав и свобод граждан, организаций.

Предложение учредить институт уполномоченного по защите местного самоуправления высказывалось автором статьи еще в 2012 году, когда она в составе рабочей группы участвовала в подготовке заседания Совета при Президенте РФ по местному самоуправлению. Тогда представители аппарата правительства сильно возражали, уверяя, что не может уполномоченный «представлять государство против государства»²². Позже это предложение было озвучено автором в 2013 году в Суздале на Всероссийском съезде муниципальных образований в рамках работы секции по кадровой политике и повышению престижа местного самоуправления. Весной 2016 года предложения автора были переданы в ОНФ, в органы государственной власти, экспертам, деятельность которых связана с вопросами местного самоуправления²³.

В последнее время стали появляться публикации, в которых этот институт исследуется более подробно, в том числе с позиции возможности его введения в России²⁴. Объективности ради следует отметить, что в научной литературе достаточно давно высказываются предложения об учреждении муниципальных омбудсменов (муниципальных правозащитников), деятельность которых могла бы быть направлена на защиту прав человека в пределах муниципального образования²⁵. Деятельность таких уполномоченных может быть не связана с защитой местного самоуправления или права на его осуществление. В этом случае термин «местный» или «муниципальный» используется лишь для характеристики территориальной юрисдикции деятельности уполномоченного.

Рассмотрим вопрос введения уполномоченного по защите местного самоуправления в России более подробно.

После ликвидации Министерства региональной политики РФ в 2014 году на федеральном уровне не осталось ни одной государственной структуры, которая

бы занималась всем вопросами, связанными с местным самоуправлением. Эти функции разбросаны между разными государственными органами, в том числе Минюстом России, Минтрудом России, Минэкономразвития России и др. Поэтому если у представителей органов местного самоуправления возникают вопросы или проблемы, они не знают, куда, к кому и по каким вопросам можно обратиться за помощью.

Вышеназванная проблема имеет и иной аспект. Как правило, сотрудники органов государственной власти, а также приглашаемые ими известные эксперты, специализирующиеся в определенных областях, не знают муниципальной специфики. Для них этот вопрос слишком мелкий или второстепенный. В результате выносятся решения, создающие дополнительные проблемы органам местного самоуправления. Это можно проиллюстрировать на примере бесхозных скотомогильников²⁶, дисквалификации выборного главы муниципального образования²⁷, создания совета муниципальных образований в форме ассоциаций²⁸, территориального общественного самоуправления²⁹ и др. Уполномоченный по защите местного самоуправления мог бы представлять интересы местного самоуправления, помогать органам государственной власти в подготовке решений, учитывающих особенности местного самоуправления. Это позволило бы избежать проблем в правоприменении, снять ненужную напряженность.

В последнее время на федеральном уровне принималось много хороших решений, связанных с созданием дополнительных гарантий органам местного самоуправления и их должностных лиц. Например, в сфере государственного контроля и надзора за местным самоуправлением. Однако есть масса примеров того, что на местах территориальные органы продолжают заниматься самодетельностью. Важно разъяснять должностным лицам органов местного самоуправления суть решений, принимаемых на федеральном уровне. Сейчас разъяснением решений федеральных органов по вопросам местного самоуправле-

²² На самом деле этот аргумент является довольно уязвимым, поскольку есть масса государственных органов, которые «представляют государство против государства» и рассматривают споры между разными органами власти, занимаются защитой и восстановлением их прав и законных интересов — Конституционный Суд РФ и иные суды, прокуратура и др.

²³ Данные материалы уже получили определенное признание и были использованы, например, С.В. Кабышевым при подготовке статьи для журнала «Сравнительное конституционное обозрение» (статья опубликована в номере 5 за 2016 год), что говорит о востребованности высказанных в них предложений.

²⁴ См., напр.: Кабышев С. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72–82; Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96; Русанова С.Ю. Перспективы создания института муниципального омбудсмена в Республике Крым // Развитие государственности и права в Республике Крым. Краснодар: Краснодарский ун-т МВД РФ, 2016. С. 44–46; Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.

²⁵ См., напр.: Жаромских Д.Г. Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 163; Саладников В.В. Субъекты судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 34–37; Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17–21.

²⁶ Суды со ссылкой на ГК РФ зачастую понуждали органы местного самоуправления принять на свой баланс бесхозные скотомогильники, хотя полномочиями по их содержанию обладают органы государственной власти субъектов РФ.

²⁷ Законодательство о местном самоуправлении не предусматривает временного приостановления полномочий главы муниципального образования или прекращения по этому основанию, хотя в КоАП РФ это предусматривается.

²⁸ Законодательство о местном самоуправлении предполагает обязательное вхождение всех муниципальных образований в Совет муниципальных образований субъекта РФ, создаваемый в форме ассоциации, в то время как Федеральный закон «О некоммерческих организациях» предусматривает добровольное членство в ассоциации.

²⁹ Орган территориального общественного самоуправления регистрируется как юридическое лицо в форме некоммерческой организации. Законодательство о местном самоуправлении предусматривает наличие единственного органа территориального общественного самоуправления на конкретной территории как выразителя интересов соответствующего населения, в то время как законодательство об НКО таких ограничений не предусматривает.

ния, консультированием, оказанием организационной, методической и иной помощи муниципалам занимаются органы государственной власти субъектов РФ. Однако у них есть собственные интересы, которые зачастую приводят к тому, что при трансформации федеральной политики в региональную возникает лишняя напряженность.

В качестве примеров последнего можно назвать обращение в Конституционный Суд РФ по так называемому Иркутскому делу³⁰, митинги и иные массовые акции в Московской области³¹.

И еще. У муниципалов зачастую не хватает собственных ресурсов для защиты своих прав (есть недостаток знаний, времени, сотрудников, финансовых средств и т.п.). Довольно часто они просто боятся обращаться за защитой своих прав, поскольку считают себя финансово (и не только) зависимыми от органов государственной власти. Но одновременно с этим, они с удовольствием обращаются в независимые профессиональные организации за помощью. Уполномоченный по защите местного самоуправления в их глазах будет структурой, независимой от «обычных» государственных органов. Очевидно, что аппарат уполномоченного по защите местного самоуправления, зная муниципальную специфику, может осуществлять правовую, консультационную помощь, оказывая содействие в защите местного самоуправления, права на его осуществление.

В настоящее время есть единственная подобная организация — Институт муниципального развития, который был учрежден органами власти Красноярского края и финансируется за счет краевого бюджета (<http://krasimr.ru/>). Возглавляет Институт председатель гражданской ассамблеи Красноярского края. Основная миссия Института заключается в том, чтобы содействовать развитию местного самоуправления путем предоставления информационных, консультационно-методических, образовательных, правовых услуг местным сообществам в целях качественного совершенствования системы управления муниципальными образованиями.

Формально есть большое количество организаций, которые должны прямо или косвенно заниматься защитой местного самоуправления, в том числе ОКМО, ВСМС, СРГ, АСДГ и др. Частично они эту функцию выполняют, но больше в контексте политической функции. Юридическую, консультационную, методическую помощь эти организации почти не оказывают, судебной защитой не занимаются. Кроме того, ОКМО и ВСМС, которые могли бы координировать правозащитную деятельность местного самоуправления, возглавляют лица, занимающие высокие руководящие должности в Федеральном Собрании, то есть являются лицами, выступающими в силу должности от имени конкретного органа государственной власти и в его интересах. Советы муниципальных образований, которые в силу закона должны заниматься защитой своих муниципалитетов, далеко не всегда выполняют эти функции.

Уполномоченный по защите местного самоуправления мог бы выполнять следующие функции:

- защита местного самоуправления, права на его осуществление; судебная защита, особенно по прецедентным делам;

- правовая, организационная, консультационная помощь органам местного самоуправления и их должностным лицам, в том числе в дистанционном, электронном формате;

- осуществление контроля за соблюдением местного самоуправления, права на его осуществление, в случае выявления нарушений направление материалов в правоохранительные органы для принятия мер реагирования;

- участие в подготовке решений органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления, подготовка экспертных заключений на проекты решений;

- подготовка ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления в РФ, о соблюдении местного самоуправления, права на его осуществление;

- подготовка аналитических, тематических материалов по отдельным аспектам организации и деятельности местного самоуправления, направление их в муниципальные образования, а также органам государственной власти;

- организация работы по разработке проекта концепции государственной программы поддержки местного самоуправления;

- содействие формированию положительного имиджа местного самоуправления, повышению престижа работы в органах местного самоуправления.

Выше уже приводились разные примеры учреждения специальных уполномоченных. Анализ существующей практики позволяет предложить разные модели учреждения института уполномоченного по защите местного самоуправления:

- только на федеральном уровне указом Президента РФ с последующим принятием федерального закона;

- только на уровне федеральных округов, например, в качестве одного из заместителей полномочного представителя Президента РФ или в качестве самостоятельного общественно-государственного органа;

- возможно создание системы уполномоченных по защите местного самоуправления на разных территориальных уровнях, включая уровень субъектов РФ.

Создание уполномоченных по защите местного самоуправления на муниципальном уровне представляется возможным, но малоэффективным.

В последнее время местное самоуправление переживает серьезный кризис. Объем полномочий не соответствует финансовым ресурсам. А механизмы ответственности ужесточаются. В таких условиях появление уполномоченного по правам человека как «жилетки», которой муниципалы смогут рассказывать о своих бедах, может частично снять напряженность, помочь формированию ощущения нужности местного самоуправления государству.

³⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П.

³¹ Более подробно об этом см., напр.: https://youtu.be/Kvr1yWS_DG0, <http://echo.msk.ru/blog/lashkeviche/1890114-echo/>, <http://oka-info.ru/news/article/28407/>

Литература

1. Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17–21.
2. Жаромских Д.Г. Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 163.
3. Зражевская Т.Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 12–16.
4. Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 149–154.
5. Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96.
6. Носырева Е.И. Возможности трансформации института омбудсмена // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 4–10.
7. Саладников В.В. Субъекты судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 34–37.
8. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.

Муниципальные уполномоченные по правам: динамика российского права и практики в контексте зарубежного опыта (на примере США и Канады)

Ларичев Александр Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
[alexander.larichev@gmail.com]
185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, д. 6 а

В настоящее время широкое распространение во многих государствах мира, включая Россию, получает институт уполномоченного по правам (омбудсмена), причем не только на общенациональном и региональном, но и местном уровне. В статье рассматриваются особенности применяемых на уровне местного самоуправления моделей функционирования института уполномоченного в России, США и Канаде. Автором делается вывод о необходимости разработки нормативно-правовой базы деятельности муниципальных уполномоченных на уровне субъектов РФ, с учетом как позитивного, так и негативного опыта, нарабатанного за рубежом, включая рассматриваемые в данной статье государства.

Ключевые слова: уполномоченные по правам, омбудсмены, местное самоуправление, опыт США и Канады.

Municipal Commissioners: Evolution of Russian Law and Practice in the Context of Foreign Experience (by the Example of the USA and Canada)

Larichev Aleksandr A., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Karelian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

In many countries around the world, including Russia, there is at present a wide proliferation of the institution of the commissioner for human rights (ombudsman), not only at the national and regional, but also at the local level. This article discusses the features of the models of ombudspersons, used at the local government level in Russia, the United States and Canada. The author concludes that there is a need for the development of a legal framework on the level of the Russian Federation entities for municipal ombudspersons operation, taking into account both positive and negative experience gained abroad, including the states covered in this article.

Key words: commissioners for human rights, ombudspersons, local government, experience of the US and Canada.

В настоящее время широкое распространение во многих государствах мира, включая Россию, получает институт омбудсмена, или уполномоченного по правам, причем не только на общенациональном и региональном, но и на местном уровне.

Развитие данного института отражает более общий тренд расширения форм контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, при этом не столько государствен-

ного, сколько общественно-государственного и общественного¹.

Надо отметить, что в России соответствующим изменениям сопутствуют противоречивые, по мнению ряда авторов, реформы в сфере организационных основ местного самоуправления, выражающиеся в снижении объема народовластия на местном уровне (сокращение выборности глав муниципалитетов и депутатов, внедрение института главы муниципаль-

¹ Миллер Р.О. Институт общественного контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1. С. 3–6; Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24; Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.

ного образования, назначаемого через конкурсную комиссию, и т.д.)². В этих условиях институт уполномоченного по правам продолжает оставаться одним из немногих каналов общественного воздействия на муниципально-управленческие процессы.

Усиление роли института уполномоченных по различным направлениям функционирования систем, в том числе муниципального управления, прослеживается как в федеральном³, так и в региональном специализированном законодательстве, определяющем их статус. В ряде субъектов РФ, где функционирует институт регионального уполномоченного по правам, формируется корпус представителей уполномоченного в муниципальных образованиях, обеспечивающих взаимодействие уполномоченного, граждан и органов местного самоуправления. Соответствующие представители являются либо сотрудниками аппарата уполномоченного по правам⁴, либо работают на общественных началах⁵.

Расширение компетенции уполномоченных по правам в отношении субъектов муниципального управления находит отражение и в базовом законодательстве о местном самоуправлении.

Так, например, в соответствии с изменениями в 2013 году в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶, действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

Об исполнении полученного предписания исполнительно-распорядительные органы или должностные лица местного самоуправления обязаны сообщить Уполномоченному в трехдневный срок, а представительные органы — не позднее трех дней со дня принятия ими решения (ст. 47). Нельзя при этом не отметить, что данное положение, несмотря на кажущуюся его полезность, ставит под вопрос вытекающую из положений Конституции РФ (ст. 12) организационную самостоятельность субъектов муниципального управления.

В отличие от федерального и регионального институтов уполномоченных по правам, институт уполно-

моченного на местном уровне является относительно новым явлением. При этом многие из его черт отражают общую динамику в России институтов, функционирующих на вышестоящих уровнях публичной власти.

В подавляющем большинстве случаев речь идет о создании должностей специализированных уполномоченных. Одной из причин этого, по всей видимости, является популярность, которую ранее обрела специализация уполномоченных по правам, действующих на уровне государственной власти. Так, например, в 2010 году в г. Улан-Удэ была учреждена должность уполномоченного по правам ребенка⁷, в 2013 году в г. Ростове-на-Дону — школьного уполномоченного⁸, в 2015 году в г. Вологде — уполномоченного по правам инвалидов⁹ и т.д.

Интерес к специализированным уполномоченным, возможно, вызван также тем обстоятельством, что органы местного самоуправления, вынужденные «соответствовать» тренду на внедрение популярного ныне института, не хотят создавать дополнительный инструмент контроля за своей деятельностью в виде «классического» уполномоченного по правам с широкой компетенцией, предпочитая ограничивать ее отдельными блоками местных вопросов, либо их сегментами, реализуемыми муниципальными учреждениями. Деятельность последних и становится объектом контроля.

Так, например, согласно ст. 3.6 Положения об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Ростова-на-Дону, школьный уполномоченный рассматривает обращения по вопросам нарушения прав и свобод несовершеннолетних в образовательных учреждениях.

Вместе с тем не подлежат рассмотрению школьным уполномоченным обращения (жалобы), связанные с действиями и решениями государственных и муниципальных органов в сфере управления образованием. Таким образом, в данном случае в сфере компетенции муниципального уполномоченного присутствует противоположное характерному для федеральных и региональных уполномоченных по правам ограничение по объектам контроля — из-под его действия выводятся не аффилированные с муниципалитетом организации и учреждения, а сами органы местного самоуправления.

² Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51; Ларичев А.А. Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России) // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5. С. 191–197.

³ См., например, Федеральный закон от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 14. Ст. 2016.

⁴ См., напр.: ст. 12 Закона Московской области от 12 января 2001 года № 4/2001-ОЗ (ред. от 22.07.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. 2001. № 2.

⁵ См., напр.: ст. 22 Закона Республики Коми от 2 ноября 2015 года № 75-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2015. № 21. Ст. 276.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2010 года № 386-28 (ред. от 19.06.2014) «Об утверждении Положения об Уполномоченном Улан-Удэнского городского Совета депутатов по правам ребенка» // Правда Бурятии — Неделя. 2010. № 55. 23 декабря.

⁸ Постановление Администрации г. Ростова-на-Дону от 20 ноября 2013 года № 1270 «Об уполномоченном по правам ребенка в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Ростова-на-Дону» // Ростов официальный. 2013. № 48. 27 ноября.

⁹ Постановление Администрации г. Вологды от 22 января 2015 года № 153 (ред. от 10.08.2015) «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам инвалидов на территории муниципального образования «Город Вологда» // Вологодские новости. 2015. 4 февраля. № 4.

Содержание некоторых муниципальных правовых актов в России, определяющих статус уполномоченных по правам, и вовсе заставляет усомниться в их независимости и возможности беспристрастной оценки деятельности субъектов муниципального управления. Так, например, согласно п. 2 Положения об уполномоченном по правам инвалидов на территории муниципального образования «Город Вологда», функции уполномоченного на территории муниципального образования осуществляются начальником Управления социальной защиты населения администрации города. Можно ли в данном случае говорить о какой-либо автономности и беспристрастном характере работы уполномоченного?

Вышеуказанное свидетельствует о том, что для полноценного развития института уполномоченного по правам на местном уровне в России необходима разработка соответствующей нормативной базы, которая позволила бы установить основные контуры организации и деятельности данного института. Необходимо также определить, какие функции должен выполнять муниципальный уполномоченный и, исходя из этого, каково должно быть его взаимодействие с органами местного самоуправления.

На этом пути интересным представляется и изучение зарубежного опыта, в частности США и Канады. Несмотря на различия в правовых системах указанных государств и России, изучение их современного законодательства и прецедентного права, касающегося местного самоуправления и статуса омбудсменов, а также связанной правоприменительной практики может не только дать развернутую картину формирования и функционирования соответствующих институтов, но и выявить интересные подходы к нормативному регулированию отдельных вопросов.

Североамериканскую модель омбудсмента можно охарактеризовать как децентрализованную. На федеральном уровне должность «классического» омбудсмента с широкой компетенцией отсутствует, хотя соответствующие должностные единицы предусмотрены в ряде федеральных государственных структур (например, в Канаде, омбудсмен по вопросам сбора налогов, омбудсмен по государственным закупкам, омбудсмен по защите прав жертв преступлений; в США — омбудсмен по вопросам миграции, образованию, охране окружающей среды и т.д.).

На уровне провинций и территорий Канады более характерным является наличие «классического» омбудсмента с широкой компетенцией, являющегося служащим законодательной власти и назначаемого по обращению законодательного органа правительством провинции. В Канаде в настоящее время подобные должности не введены лишь в Северо-Западных территориях, Нунавуте и провинции Остров Принца Эдуарда¹⁰.

В штатах США, напротив, офис классического омбудсмента, назначаемого законодательством, действует лишь в штатах Гавайи, Небраска, Аляска, Айова и Аризона, а также на территории ассоциированного государства Пуэрто-Рико¹¹. В ряде штатов созданы офисы омбудсменов общей компетенции, функционирующие, однако, при правительстве или администрации губернатора штата, а также специализированные омбудсмены¹².

Существующие в обоих государствах офисы омбудсменов действуют, в подавляющем большинстве, в рамках так называемой «контрольно-рекомендательной» модели¹³, при которой органы публичной власти, публичные организации, должностные лица не обязаны выполнять рекомендации омбудсмента, однако обязаны сотрудничать с офисом омбудсмента в ходе проведения проверок.

Институты, подобные региональному офису омбудсмента, получают распространение и на муниципальном уровне.

Так, например, в Канаде, согласно ст. 170 закона (статута) провинции Онтарио о статусе г. Торонто (*City of Toronto Act*¹⁴), должность омбудсмента для данного муниципалитета является обязательной к созданию. Омбудсмен Торонто назначается и подотчетен муниципальному совету, хотя не должен являться служащим муниципалитета. В полномочия омбудсмента входит независимая проверка любых решений, действий либо бездействия администрации, автономных органов муниципалитета и подконтрольных муниципалитету публичных организаций и учреждений, которые затрагивают права как индивидуальных, так и коллективных субъектов (ч. 1 ст. 171). Решения муниципального омбудсмента не подлежат пересмотру либо оспариванию в суде либо ином органе, за исключением спора о юрисдикции (ст. 174 Акта).

Следует вместе с тем отметить, что Актом устанавливаются ограничения на рассмотрение омбудсменом только таких дел, по которым не предусмотрены иные формы жалоб или апелляций, либо в случае, когда такие формы уже были использованы (ч. 4 ст. 171). Это, с одной стороны, сужает возможности применения гражданами и юридическими лицами соответствующего механизма содействия в защите их прав, однако, с другой стороны, позволяет избежать перегрузки института омбудсмента большим количеством обращений, подлежащих рассмотрению¹⁵.

Активная работа омбудсмента по контролю за деятельностью местной администрации и иных муниципальных органов нередко вызывает недовольство власти. Так, в 2012 году мэр г. Торонто Р. Форд требовал ликвидировать должность омбудсмента в целях экономии бюджетных средств¹⁶. По странному совпадению инициатива мэра последовала за опубликованием

¹⁰ Подробнее см.: Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5.

¹¹ URL: <http://www.usombudsman.org/about/ombudsman-websites>

¹² URL: <http://www.usombudsman.org/about/history-of-the-public-sector-ombudsman>

¹³ Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2008. С. 13.

¹⁴ City of Toronto Act, 2006, SO 2006, Ch.11, Schedule A. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06c11_e.htm

¹⁵ Схожие ограничения устанавливаются и в отношении деятельности региональных омбудсменов. См, например, ст. 11 Акта об омбудсмене Британской Колумбии (Ombudsperson Act, 1996, RSBC, Ch. 340, S. 11. URL: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340_01#section10

¹⁶ Dale D., Rider D. Mayor Rob Ford Wants to Eliminate City Watchdog Offices / The Star. URL: http://www.thestar.com/news/city_hall/2012/10/25/mayor_rob_ford_wants_to_eliminate_city_watchdog_offices.html

отчета омбудсмена г. Торонто, в котором освещались факты рассылки аппаратом мэра, вразрез с принятой процедурой, указаний чиновникам администрации по назначению на ряд должностей «нужных» лиц¹⁷.

Хорошо развит институт муниципального омбудсмена и в Квебеке, где соответствующие должности учреждены и успешно действуют в крупнейших городах провинции — Монреале, Лавале и Лонгёй.

В 2006 году в базовое законодательство Квебека о местном самоуправлении в городах были внесены положения, предоставляющие широкие инспекционные полномочия муниципальным омбудсменам и обеспечивающие защиту собираемых ими сведений¹⁸. Вместе с тем муниципальные правовые акты, определяющие правовой статус омбудсмена, нередко ограничивают круг объектов его контроля, относя к нему только невыборные органы и муниципальные учреждения.

Так, например, согласно ст. 11 муниципального акта об омбудсмене г. Монреала¹⁹, омбудсмен не может расследовать деятельность либо давать рекомендации в отношении деятельности городского совета, его комитетов и комиссий, советов округов, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Следует полагать, что это связано с неким существующим убеждением в том, что деятельность выборных институтов муниципальной власти и так является открытой и подвержена различным формам общественного контроля, в то время как деятельность администрации и специализированных органов муниципалитета, в силу специфики организационных основ местного самоуправления в Канаде (невыборность глав местных администраций, назначаемость членов специализированных органов), зачастую непрозрачна и напрямую населению не подотчетна.

Тем не менее, как показывает практика, выборные органы местного самоуправления могут действовать либо пытаться действовать столь же непрозрачно, что и невыборные, поэтому данное ограничение представляется необоснованным.

Следует при этом отметить, что в сфере компетенции омбудсмена Монреала как раз таки входит обеспечение функционирования системы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Так, лишь обращение к омбудсмену предусмотрено в качестве меры защиты в случае нарушения носящей преимущественно рекомендательный характер Хартии прав и обязанностей Монреала (*Charte montréalaise des droits et responsabilités*)²⁰, очерчивающей механизм взаимодействия городских властей и местного сообщества.

В ст. 15 и 16 данной Хартии закрепляется право граждан на участие в управлении городом в различных формах прямой демократии, в том числе право инициировать проведение консультаций органов местного самоуправления с общественностью по различным вопросам. На основании Хартии принят специальный муниципальный правовой акт о процедуре реализации права инициативы граждан на проведение общественных консультаций²¹, который опять же содержит обращение лишь к омбудсмену в качестве обеспечительной меры (ст. 23).

В США, с учетом специфики функционирования офисов омбудсменов на региональном уровне, выделяются две основные модели института муниципального омбудсмена — «административная» («executive») и «легислативная» («legislative»).

Административная модель, действующая, например в г. Портленд (штат Орегон), предполагает учреждение должности омбудсмена в структуре офиса мэра²². Положительной стороной указанной модели является анализ деятельности исполнительных органов местного самоуправления «изнутри» и подготовка отчетов по оптимизации их деятельности. Омбудсмен, таким образом, помогает мэру отладить систему управления муниципалитетом, устранить противоречия, влекущие в том числе снижение качества муниципального управления и реализации прав граждан.

Для административного омбудсмена, по мнению М. Миллза, занимавшего соответствующую должность в г. Портленде, также не нужны дополнительные полномочия по истребованию документов в подразделениях администрации, так как они могут запрашиваться от имени офиса мэра.

Минусом такой модели, однако, является не только отсутствие независимости административного омбудсмена от воли его работодателя, но и возможное неприятие общественностью такого защитника их прав перед органами местного самоуправления²³.

В свою очередь, «легислативная» модель, предполагающая избираемость омбудсмена муниципальным советом и подотчетность ему, обеспечивает относительную автономию указанного института, прежде всего от местной администрации, деятельность которой чаще всего становится предметом рассмотрения омбудсменом. Соответствующий омбудсмен также, как правило, обладает самостоятельными полномочиями по иницированию проверок, выемке либо запросу документов, опросу должностных лиц и фиксации их показаний.

Между тем, как показывает приведенный выше опыт канадского г. Торонто и иллюстрирует схожий опыт г. Анкориджа (штат Аляска) в США, эта модель может

¹⁷ Doolittle R. Toronto City Council: Ombudsman Fiona Crean under Attack for Scathing Report / The Star. URL: http://www.thestar.com/news/city_hall/2012/10/04/toronto_city_council_ombudsman_fiona_crean_under_attack_for_scathing_report.html

¹⁸ Cities and Towns Act, 1964, RS 1964, Ch. C-19, S. 573.17-573.19. URL: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_19/C19_A.html

¹⁹ By-Law Concerning the Ombudsman, 2014, City of Montréal By-Law 02-146. URL: <http://ville.montreal.qc.ca>

²⁰ The Montréal Charter of Rights and Responsibilities, 2005, City of Montréal By-Law 05-056, Schedule A. URL: <http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=21334&typeDoc=1>

²¹ Right of Initiative in Public Consultations By-law, 2005, City of Montréal By-Law 05-056, Schedule B. URL: <http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=21334&typeDoc=1>

²² Portland City Code, Chapter 3.77. URL: <https://www.portlandoregon.gov/citycode/?c=28449&y=8&x=9>

²³ Mills M. Municipal Government Ombudsman / United States Ombudsman Association. URL: <http://www.usombudsman.org/municipal-government-ombudsman>

вести к возникновению конфликтов как между местной администрацией и омбудсменом, так и между исполнительной и представительной ветвями власти в целом. Например, в начале 1990-х годов критика омбудсменом г. Анкориджа деятельности ряда чиновников местной администрации привела к конфликту, в ходе которого мэр пытался через прошение о вето со стороны губернатора Аляски заблокировать принятие закона штата о гарантиях независимости деятельности омбудсмана, в частности его праве не давать показаний в суде. По мнению мэра, должностные лица, получившие критическую оценку со стороны омбудсмана, должны иметь право в споре с контролирующим органом отстаивать свою позицию в суде²⁴.

Подводя итоги вышеизложенному и не вдаваясь в детали всех положительных и отрицательных сторон каждой из рассматриваемых моделей, нельзя, однако, не сделать вывод о необходимости обеспечения автономии института уполномоченного при его внедрении в систему муниципального управления в России.

Представляется, что отсутствие этой предустановки способно нивелировать целевую функцию уполномоченного по правам как особой, не административной формы контроля за деятельностью субъектов муниципального управления, как в части обеспечения прав и свобод граждан, так и в части эффективности управленческих решений. Опыт конфликтов и борьбы между офисом омбудсмана и местными администрациями в Канаде и США свидетельствует о неочевидности благосклонного восприятия субъектами муниципального управления потенциальной критики в ходе работы муниципального уполномоченного и в российских условиях.

Из вышеприведенного анализа также видно, что и в России, и в рассматриваемых государствах присутствует попытка ограничить круг объектов контроля со стороны уполномоченного (омбудсмана), исключить из него, полностью или частично, органы местного самоуправления, оставив лишь подконтрольные муниципалитету организации. Данный подход также представляется неправильным и нуждается в корректировке для обеспечения эффективной реализации муниципальными уполномоченными своих функций.

Деятельность омбудсмана в США и Канаде также носит дополнительный, расширительный по отношению к другим формам контроля характер. Законодатель пытается обособить данный институт и устранить его альтернативность по отношению к традиционным формам

контроля — судебному и административному. Отсюда установление юрисдикции омбудсменов в ситуациях, когда судебное и административное обжалование невозможно, наличие дополнительных, не свойственных другим формам контроля функций по поиску мер оптимизации управленческих процедур, поощрение нестандартного подхода к решению возникающих трудностей.

В настоящее время и в России появляется осознание особой роли уполномоченных по правам как медиаторов, посредников между публично-властными структурами и гражданами. Уполномоченные по правам постепенно приобретают новые функции, в том числе по выработке рекомендаций по совершенствованию не только законодательства, определяющего содержание и механизм реализации прав и свобод граждан, но и актов, определяющих административные процедуры, в том числе субъектов муниципального управления²⁵. Представляется, что и в развитии института муниципальных уполномоченных в России необходимо двигаться прежде всего по этому пути.

Таким образом, следует отметить важность дальнейшего совершенствования правовой базы деятельности института уполномоченных по правам в России, в том числе на муниципальном уровне. Возможно, соответствующее регулирование в отношении муниципальных уполномоченных могло бы осуществляться на уровне субъектов РФ.

При этом представляется необходимым обеспечить диспозитивность норм, определяющих создание должностей уполномоченных по правам в муниципальных образованиях. Вместе с тем соответствующее законодательство должно четко определять базовые принципы функционирования муниципальных уполномоченных — их автономию от органов и должностных лиц местного самоуправления, возможность рассмотрения действий и решений всех субъектов муниципального управления (особенно в случае с созданием должности «классического» уполномоченного), содержать правовые гарантии деятельности муниципальных уполномоченных. Зарубежный, в частности канадский, опыт внедрения подобных положений на уровне провинций указывает на возможность нахождения баланса между контурным регулированием института муниципальных уполномоченных на государственном уровне и конкретизацией его статуса на уровне муниципалитетов, исходя из их конкретных условий и потребностей.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ларичев А.А. Указ. соч.

Литература

1. Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.
2. Ларичев А.А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применение в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5.
3. Ларичев А.А. Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России) // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5. С. 191–197.
4. Миллер Р.О. Институт общественного контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2016. № 1. С. 3–6.
5. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.
6. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.
7. Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2008. 28 с.
8. Mills M. Municipal Government Ombudsman / United States Ombudsman Association. URL: <http://www.usombudsman.org/municipal-government-ombudsman>

К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом

Иванова Ксения Алексеевна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук
[k.a.ivanova@utmn.ru]
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

В статье рассматриваются вопросы о совершенствовании института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Автор анализирует опыт работы муниципальных омбудсменов в зарубежных странах. В статье сравнивается законодательство о местных омбудсменах в зарубежных странах, а также практика их работы. Автором подчеркивается: современные реалии требуют отхода от классической модели омбудсмена с учетом специфики национальной системы прав человека и международных стандартов прав человека.

Ключевые слова: муниципальный омбудсмен, права человека, защита прав человека, органы местного самоуправления, зарубежные страны.

Revisiting the Improvement of Legal Protection of Human Rights at the Local Level in Russia and Abroad

Ivanova Ksenia A., Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of State and Law of the Tyumen State University, Candidate of Legal Sciences

The article deals with the improvement of the Institute of Ombudsman of Human Rights in the Russian Federation. The author analyzes the experience of municipal ombudsmen in foreign countries. The article compares the laws on local ombudsmen in foreign countries, as well as the practice of their work. The author emphasizes the modern realities require a move away from the classical model of the Ombudsman, taking into account the specifics of the national system of human rights and international human rights standards.

Key words: Municipal Ombudsman, human rights, protection of human rights, local government, foreign countries.

В современный период в Российской Федерации предпринимается попытка создания системы взаимодействия гражданина и государства, отвечающей международным стандартам. В сложных условиях политической, экономической и социальной напряженности государство ищет пути формирования эффективной системы защиты прав человека как фундаментального элемента правового государства. Отсюда следует необходимость в усовершенствовании существующих правовых институтов против злоупотребления властью на всех уровнях.

В.В. Чуксина определяет правозащитную деятельность государства в широком смысле как законодательную и правоприменительную практику государства в области прав человека, отражающую специфические историко-культурные традиции и уровень социально-экономического развития страны. В узком смысле — это совокупность контрольных механизмов, представленных определенными организационными структурами (судом, правоохранительными органами, различными учреждениями по рассмотрению обращений граждан и др.), специализированных правозащитных институтов (комиссии по правам человека, омбудсмены) и процедур, определяющих методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятия решений по жалобам, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека, базирующихся на конституционных и отраслевых нормах внутреннего права государства¹.

Таким образом, правозащитная деятельность — это систематическая работа различных субъектов правозащитной структуры России (публичных — государственных и муниципальных органов, и непубличных — институтов гражданского общества), направленная на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина². Она ориентируется на положительный результат — восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, осуществляется определенными средствами, характерными для ее конкретных субъектов, и предполагает сам процесс. Содержание правозащитной деятельности составляет целесообразное положительное изменение ситуации с нарушениями прав человека и преобразование ее в интересах человека, общества и государства.

Институт омбудсмена по справедливости считается важным механизмом защиты прав человека и укрепления законности в работе государственных органов. Причины его учреждения в государствах с давними демократическими традициями состоят в том, что возросшая управленческая экспансия государства во все сферы человеческой деятельности ставит человека в зависимое положение от государства и приводит к пониманию необходимости сдерживающего фактора. В постсоциалистических странах возникновение института уполномоченного по правам человека обусловлено противоположным процессом становления гражданского общества и возрастания его воздействия на государство. Однако эти противоположные тенден-

¹ Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 29–34.

² Прокопович Г.А. О необходимости построения модели правозащитной деятельности в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 24–26.

ции приводят к пониманию необходимости института, который являлся бы инструментом контактирования государственных органов и гражданского общества, механизмом, восполняющим пробел в отношениях между государственной властью и населением и способствующим строительству демократического правового государства, а также развитию правосознания граждан и должностных лиц. Эту роль выполняет омбудсмен.

При этом зарубежные страны активно внедряют в законодательную практику не только общепринятые институты омбудсменов по правам ребенка и по правам предпринимателей, но и муниципального омбудсмента. Представляется, что внимание к муниципальному омбудсмену обусловлено тем, что полномочия единиц местного самоуправления охватывают несколько сфер. Местные власти занимаются вопросами социального обслуживания: школьным образованием, библиотечным делом, социальным обеспечением, благоустройством, организацией мест отдыха, контроля за качеством товаров. Второе место по объему функций органов местного самоуправления занимают вопросы административно-управленческие: обеспечение правопорядка (управление полицией), правосудия и противопожарной безопасности, сбор налогов, проведение выборов, запись актов гражданского состояния. Органы местного самоуправления осуществляют решение экономических вопросов. Они руководят принадлежащими им предприятиями и службами, управляют своим имуществом, а также косвенно регулируют деятельность частных предприятий, осуществляют строительство муниципального жилья, устанавливают ставки арендной платы и т.п. В данных условиях в мире возникла необходимость в создании специального института — муниципального омбудсмента.

Как правило, данные омбудсмены, в отличие от парламентских, назначаются местными властями. Так, они существуют в автономных областях Италии (в частности в Тоскане, Лигурии, Кампании, Лацио, Ломбардии), в Испании (например, в Каталонии, Стране Басков, Андалузии, Галисии, Арагоне, Кастилии, Леоне, Валенсии, на Канарских и Балеарских островах), в ряде городов США. Уполномоченный города назначается в швейцарском городе Цюрихе, в Израиле есть омбудсмены городов Иерусалима, Хайфы, Тель-Авива, на Ямайке — омбудсмен города Джеймстауна, в Нидерландах — омбудсмен города Амстердама, в Польше законодательство допускает их назначение в воеводствах³.

Своеобразная черта муниципальной системы США — отсутствие четкого разграничения компетенции между политико-административными единицами различных уровней. В качестве общей тенденции мож-

но отметить расширение прав крупных муниципалитетов, а следовательно, и прав муниципальных омбудсменов. Местные омбудсмены, в основном городские, занимаются вопросами защиты бедных, потребителей, наемных работников, безработных, иммигрантов.

Офис King County омбудсмента был создан избирателями округа Кинг, штат Вашингтон в 1968 году и осуществляет свою деятельность в качестве независимого подразделения в рамках законодательной ветви власти округа Кинг. Округ Кинг является самым густонаселенным графством в Вашингтоне и включает в себя Сиэтл, самый густонаселенный город США. Управление расследует жалобы по поводу административного поведения учреждений округа Кинг, и предполагаемых нарушений местных кодексов, касающихся этики работников, защиты информаторов и раскрытия лоббизма. Каунти Омбудсмен Кинг назначается на пятилетний срок Советом округа Кинг⁴.

В городе Лос-Анджелесе институт омбудсмента был создан с помощью утверждения соответствующего Распоряжения в 1993 году наблюдательным советом Лос-Анджелеса. Этот местный институт был первым в своем роде в штате Калифорния, и также он первым на национальном уровне участвует в отправлении не только местных вопросов, но и правоохранительного надзора⁵. Общественный защитник Нью-Йорка является омбудсменом для жителей Нью-Йорка. Он исследует и реагирует на телефонные и письменные жалобы и запросы относительно агентских услуг в городе, проверяет предоставление актуальной информации населению⁶.

В Соединенном Королевстве и Республике Ирландия институт омбудсмента рассматривается доктриной как парламентский агент: его роль заключается в осуществлении контроля над администрацией от лица законодательного органа. При расследовании омбудсмены используют более широкие основания оценки, нежели законность и обоснованность, — категории «неудовлетворительное управление» и «хорошее управление»⁷: нет ни одного законного административного решения или действия, которое входило бы в противоречие с «хорошей административной практикой», но решение, принятое в рамках закона, может оказаться примером «неудовлетворительного управления». «Неудовлетворительное управление», как и «хорошее управление», представляет собой рамочные, бланкетные концепты. Это дает омбудсменам Соединенного Королевства и Республики Ирландия значительную свободу и позволяет расширительно толковать понятие неудовлетворительного управления.

В Великобритании⁸ местный Уполномоченный по правам человека помогает убедиться в том, что мест-

³ См.: Braibant G., Questiaux Nicole, Wiener Celine. Le controle de l'administration et la protection des citoyens dans le monde (Контроль над администрацией и защита граждан в мире). Paris, 2003; Noy, Bilha, The Open Line for Israel, municipal ombudsman (Открытая линия Израиля, муниципальный омбудсмен). Jerusalem, 2005; Rowat D., Wallace G. The ombudsman in North America (Омбудсмен в Северной Америке) / International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys. Greenwood Press, Vol. 1. 2007.

⁴ Местный омбудсмен в Округе Кинг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kingcounty.gov/independent/ombudsman.aspx>

⁵ Местный омбудсмен в городе Лос-Анджелес [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wisemandhealthyaging.org/city-and-county-of-los-angeles-long-term-care-ombudsman>

⁶ Местный омбудсмен в городе Нью-Йорк [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nycservice.org/organizations/1985>

⁷ Тимофеев М.Т. Институт омбудсмента в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М.: Новая юстиция, 2006. 208 с.

⁸ Местный омбудсмен. Комиссия по местному самоуправлению в Великобритании. Ежегодный отчет 2015–2016 [Электронный ресурс]. Код доступа: <file:///C:/Users/k.a.ivanova/Downloads/LGO%20ARA%20Final%2014%20July%202016.pdf>

ные общественные службы несут должную ответственность, гарантируя, что поставщики этих услуг выправят положение, когда они выходят из строя. Это может быть там, где местные власти не в состоянии обеспечить уровень сервиса, на который вправе рассчитывать общественность. Кроме того, это может быть там, где совет не действовал должным образом при выполнении своих функций.

Местный Уполномоченный по правам человека был создан парламентом Великобритании для двух очень четких целей:

1) чтобы исправить несправедливость — через независимые и беспристрастные расследования местный омбудсмен может обеспечить средство для людей, которые испытали несправедливость в результате действий или бездействия местной службы;

2) для улучшения местных услуг — путем обмена на обучение от наших исследований со всеми поставщиками услуг, а также путем поддержки демократической критики этих услуг, местный омбудсмен гарантирует, что жалобы станут инструментом для локального улучшения качества обслуживания.

Таким образом, законодательство об омбудсменах Соединенного Королевства ставит на первый план деятельность по рассмотрению жалоб и не содержит норм, непосредственно наделяющих омбудсменов полномочиями по совершенствованию законодательства. Задача омбудсменов Соединенного Королевства и Республики Ирландия ограничивается исключительно совершенствованием административной практики.

В Нидерландах в 2005 г. парламент утвердил поправки к административному законодательству страны (General Administrative Law Act), которые определили единообразную процедуру рассмотрения обращений граждан как к конституционному органу Национального омбудсмана, так и к многочисленным институтам местных муниципальных омбудсменов⁹.

Необходимость введения общих правил объяснялась тем, что местные законодательные собрания зачастую назначали своих омбудсменов, произвольно определяя их мандат в части рассмотрения жалоб на действия исполнительных органов власти муниципалитета или группы муниципалитетов (кроме полиции, подпадающей под исключительную юрисдикцию Национального омбудсмана). К 1 января 2006 г. (времени вступления в силу поправок к административному законодательству) 168 муниципалитетов Нидерландов из 418 имели своих омбудсменов, действовавших на основе неунифицированных правил, устанавливавшихся местным законодателем¹⁰. Кроме того, к этому времени в Нидерландах действовали около шестидесяти омбудсменов на предприятиях общественного сектора экономики. Введенные поправки не ограничили конституционные права граждан Нидерландов на обращение к Национальному омбудсмену с жалобой на действия любого, в т.ч. местного, административного

органа или должностного лица. Более того, имеющееся только у Национального омбудсмана полномочие «обязывать свидетелей нарушения прав человека к сотрудничеству» фактически превратило институт Национального омбудсмана в апелляционную инстанцию всей системы омбудсменов Нидерландов.

Начиная с середины XX в. институт омбудсмана стал рассматриваться как неперенный атрибут демократического государства, что привело к его массовому распространению в самых разных правовых системах на всех континентах. Под воздействием глобализации происходит изменение концепции института омбудсмана: из органа контроля за администрацией он превращается в правозащитный институт. В отличие от классического института, современные омбудсмены являются многофункциональными государственными органами, содействующими реализации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственном уровне, развитию международного и регионального сотрудничества по правам человека, играют профилактическую роль в предотвращении нарушений конституционных прав.

В Российской Федерации подобные вопросы также актуальны. Так, заместитель руководителя Центра публично-правовых исследований ИЗИСП кандидат юридических наук А.М. Цирин¹¹ обозначил актуальные направления профилактики коррупции в органах местного самоуправления, стоящие перед Уполномоченным по правам человека. Среди них: осуществление оценки коррупционных рисков (внешних, внутренних и др.) на основе методики определения коррупционных рисков и проведение регулярного мониторинга эффективности мер противодействия коррупции; повышение прозрачности и транспарентности деятельности органов местного самоуправления, в том числе в сфере профилактики коррупционных правонарушений; обеспечение обратной связи с населением муниципального образования и хозяйствующими субъектами по вопросам противодействия коррупции посредством установления прямых контактов с комиссиями по противодействию коррупции и комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; развитие механизмов общественного контроля, прежде всего путем установления публичной отчетности руководства муниципального образования о реализации мер в области противодействия коррупции, а также недопущение конфликта интересов.

Также еще в 2014 году губернатор г. Санкт-Петербурга Георгий Полтавченко обратил внимание участников съезда Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга на то, что отсутствие внешнего контроля повышает риски злоупотреблений и ошибок в управлении финансами, поэтому «проблема должна быть решена в ближайшее время»¹². На данном съезде выступил и Уполномоченный по правам человека

⁹ Глава 9 ч. 2 Административного акта Нидерландов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf

¹⁰ Толмачев В.Э. Государственная система защиты прав человека в Нидерландах // Омбудсмен. 2012. № 2.

¹¹ Шиндяпина Е.Д., Черепанова Е.В., Дымберова Э.Д., Белоусова О.В. Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 4.

¹² Нарушения прав петербуржцев органами местного самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ombudsmanspb.ru/narusheniya_prav_peterburzhtsev_organami_mestnogo.html

в г. Санкт-Петербурге Александр Шишлов, особо подчеркнувший в своем докладе имеющиеся проблемы в сфере информирования граждан. Во многих муниципальных образованиях не исполняются требования Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который требует, в частности, опубликования на Интернет-сайтах муниципальных образований нормативных правовых актов органов местного самоуправления¹³.

На наш взгляд, очевидно, что в Российской Федерации также назрела необходимость официально закрепления института муниципального омбудсмена в законодательстве, особенно из-за объема работы с местными властями. Представляется, что целью его деятельности должно стать обеспечение гарантий защиты прав и свобод граждан на местном уровне, их соблюдения и уважения органами местного самоуправления и должностными лицами. Муниципальный омбудсмен должен избираться на заседании представительного органа местного самоуправления в ходе тайного голосования двумя третями голосов от установленного числа депутатов из не менее чем трех кандидатур, требования к кандидатам: гражданство Российской Федерации, а также постоянное проживание в данном муниципальном образовании не менее 3 лет, возраст старше тридцати лет, а также наличие познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Кандидатуры представляются Администрацией муниципального образования с учетом мнения населения, выраженного в ходе опроса.

Основными компетенциями деятельности местного уполномоченного предлагаются следующие: рассмотрение заявлений и обращений граждан по поводу нарушения прав и свобод человека и гражданина и жалобы на действия (бездействие) или решения ор-

ганов местного самоуправления и должностных лиц, нарушающих права и свободы человека и гражданина, при условии обжалования ранее заявителем этих решений или действий в судебном или административном порядке; ведение производства по делам о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, начатым по жалобам или по собственной инициативе; направление предложений, рекомендаций, заключений по делу органам местного самоуправления и должностным лицам, допускающим нарушения прав и свобод человека и гражданина; взаимодействие с уполномоченным по правам человека в субъекте РФ по вопросу совершенствования системы защиты прав человека, а также отдельных полномочий органов местного самоуправления; участие в разработке проектов правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но, как наиболее близкие к гражданам, играют особую роль в реализации конституционного принципа приоритета прав и свобод человека. Работа органов местного самоуправления определяет возможности реализации гражданами РФ своих прав, гарантированных Конституцией и законами.

Таким образом, современные реалии требуют отхода от классической модели омбудсмена с учетом специфики национальной системы прав человека и международных стандартов прав человека. Уполномоченным по правам муниципалитетов в Российской Федерации может являться независимое должностное лицо, которое рассматривает жалобы на действия и решения органов местного самоуправления и должностных лиц, осуществляет деятельность по совершенствованию местных правовых актов и правовому просвещению, способствует развитию межмуниципального сотрудничества в области прав и свобод.

¹³ Нарушения прав петербуржцев органами местного самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ombudsmanspb.ru/narushenija_prav_peterburzhtsev_organami_mestnogo_html

Литература

1. Прокопович Г.А. О необходимости построения модели правозащитной деятельности в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 24–26.
2. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмена в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М. : Новая юстиция, 2006. 208 с.
3. Толмачев В.Э. Государственная система защиты прав человека в Нидерландах // Омбудсмен. 2012. № 2.
4. Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 29–34
5. Шиндяпина Е.Д., Черепанова Е.В., Дымберова Э.Д., Белоусова О.В. Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 4.
6. Braibant G., Questiaux Nicole, Wiener Celine. Le controle de l'administration et la protection des citoyens dans le monde (Контроль над администрацией и защита граждан в мире). Paris, 2003.
7. Noy, Bilha, The Open Line for Israel, municipal ombudsman. (Открытая линия Израиля, муниципальный омбудсман) Jerusalem, 2005.
8. Rowat D., Wallace G. The ombudsman in North America (Омбудсман в Северной Америке) / International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys. Greenwood Press, Vol. 1. 2007.

О предпосылках (условиях) передачи бесхозяйных вещей в публичную собственность

Баженова Ольга Ивановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова [bz@lokip.ru] 119991, Россия, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

В статье рассматриваются материально- и процессуально-правовые предпосылки (условия) использования публично-правовой меры по обращению имущества в публичную собственность в целях преодоления проблемы бесхозяйности.

Ключевые слова: бесхозяйные вещи, выморочное имущество, несостоятельность (банкротство).

Premises (Conditions) of Transfer of Ownerless Goods into Public Domain

Bazhenova Olga I., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Lomonosov Moscow State University

The article considers the material and procedural legal conditions the use of measure for the treatment of property in the public domain in order to overcome the problem of ownerless.

Key words: ownerless things, escheat, bankruptcy.

1. Разрешение назревшей практически для каждого муниципалитета проблемы бесхозяйности требует разработки общих начал передачи в публичную собственность вещей, которые утратили (отказ о права собственности, отсутствие либо неизвестность собственника) либо, при непринятии специальных мер, могут остаться без хозяина (смерть физического лица, банкротство юридического лица). В продолжение начатого ранее обсуждения обратимся к вопросу о предпосылках (условиях) передачи такого имущества в публичную собственность.

Перечень предпосылок обращения бесхозяйных (фактически либо потенциально) вещей в публичную собственность обусловлен общим предназначением данной меры — преодолеть неблагоприятные общественные последствия утраты хозяина (собственника), в том числе не допустив прекращения ею функции социального служения, удовлетворения человеческих потребностей, предотвратив возможность отрицательного воздействия на жизнь и здоровье человека, окружающую среду. В то же время использование института публичной собственности для преодоления проблемы бесхозяйности должно учитывать результаты сложившегося на сегодняшний день представления о соотношении права частной и публичной собственности. С одной стороны, такое соотношение основано на конституционно обусловленном приоритете права частной собственности. Такой приоритет, с одной стороны, выступает важнейшим каналом проникновения в правовую систему идеи высшей ценности личности, а с другой — позволяет удовлетворить практическим потребностям хозяйственного оборота. Как традиционно и справедливо признается в литературе, право частной собственности в большинстве случаев создает стимулы для более эффективного пользования, в широком смысле слова, объектами по сравнению с правом публичной собственности. С другой стороны, не отрицая социального эффекта права частной собственности, нельзя не признать особых возможностей права публичной собственности, осуществление которого в

особом же правовом режиме (при условии его *полноценной разработки*) в отношении отдельных объектов позволяет достичь весомых социальных результатов, нивелировать недостатки правового режима осуществления частной собственности, не всегда способного обеспечить баланс между эгоистическими устремлениями индивида (собственника) и социальным благом. Иной вопрос — передача объектов в публичную собственность должна сопровождаться специальным обоснованием, не ограничиваясь общими фразами об их социальном предназначении; должна быть минимально необходимой, гарантируя приоритет права частной собственности; может быть временной, до совершенствования правового режима частной собственности в части обеспечения баланса частных (индивидуалистических) и публичных интересов. Отсюда и правовой порядок определения судьбы оставшегося без хозяина имущества должен прежде всего создать возможности его передачи к частным заинтересованным лицам, круг которых определяется законом и зависит от целей и содержания соответствующего гражданско-правового режима, и лишь при невозможности такой передачи — обеспечить обращение имущества в публичную собственность. Публично-правовое образование в этом случае — *собственник «в последней инстанции»*.

2. Обозначенные границы (пределы) отражаются в **материально-правовых условиях** передачи бесхозяйных (фактически либо потенциально) вещей в публичную собственность применительно к каждому из оснований бесхозяйности. При подробной законодательной регламентации таких условий правоприменительная практика демонстрирует значительные сложности их реализации, обнажая тем самым и сложности обеспечения баланса частных / публичных интересов при решении проблемы бесхозяйности в рамках соответствующего гражданско-правового режима (приобретение права собственности, наследование, банкротство).

Прежде всего это относится к случаям **приобретения права муниципальной собственности на бес-**

хозяйные вещи в порядке ст. 225 ГК РФ. Для такого приобретения необходимо одновременное соблюдение двух условий: 1) подтверждение факта бесхозяйности вещи, т.е. отсутствие у нее собственника как такового (вещь не имеет собственника), его неизвестность либо отказ от права собственности на вещь; 2) отсутствие у вещи фактического владельца, открыто и добросовестно владеющего имуществом как своим собственным.

Как видно из приведенных условий, фактический владелец — при наличии необходимых правовых предпосылок давностного владения — обладает преимуществом перед муниципальным образованием в приобретении права собственности на бесхозяйную вещь, в том числе недвижимость. Предоставленное давностному владельцу право защиты своего владения против третьих лиц распространяется и на те случаи, когда муниципальные образования противопоставляют праву такого владельца собственное «право» (суть полномочие) на приобретение вещи на основании ее бесхозяйности.

Однако преимущественное право фактического владельца перед муниципальным образованием по приобретению права собственности на бесхозяйности с немалыми трудностями «пробивает себе дорогу в жизнь». На протяжении длительного времени «противопоставление» давностному владению муниципального полномочия по принятию бесхозяйных вещей в собственность объяснялось (оправдывалось?) целями «возвращения» объектов недвижимости, не перешедших к муниципалитетам в процессе стихийного неконтролируемого процесса разгосударствления в 1990-е годы единого фонда государственной социалистической собственности, сегодня — потребностями их использования в социально значимых целях. Но если ранее суды, пусть и не так часто, поддерживали муниципальные образования¹, то сегодня они в абсолютном большинстве случаев встают на сторону давностных владельцев.

Важное в этом контексте значение приобрела позиция ВАС РФ, укрепившая положение давностного владельца при решении вопроса о постановке на учет в качестве бесхозяйного объектов, находящихся в фактическом владении частного лица.

Так, Президиум ВАС РФ признал незаконными действия Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области по принятию на учет административного здания в качестве бесхозяйного. Спорное здание было приобретено ООО «Южуралтранс плюс» у Пластовского автотранспортного предприятия по договору купли-продажи; с декабря 2002 года оно находится в открытом и непрерывном владении Общества; Общество осуществляет в отношении него все правомочия собственника. Факт открытого владения Обществом спорным объектом не оспаривается; до-

говор купли-продажи незаключенным или недействительным не признан. При этих условиях имущество *может быть приобретено* обществом в собственность в силу *приобретательной давности*.

На момент поступления заявления муниципалитета о постановке здания на учет как бесхозяйного Управление *обладало сведениями о притязаниях* общества на это здание. Отсюда и основания для признания спорного здания бесхозяйным и постановки его на учет в качестве такового отсутствуют².

Материально-правовые условия передачи в публичную собственность **выморочного имущества** исходят из приоритета права частной собственности. Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, «государство, объявившее своей целью создание рыночной экономики, основанной на приоритете частного предпринимательства и частной собственности, должно обеспечивать в числе прочего и такую регламентацию права наследования, которая способствовала бы укреплению и наибольшему развитию частной собственности, исключала ее необоснованный переход к государству»³. Наряду с указанным приоритетом учитывается — исходя из содержания гражданско-правового режима наследования — свобода усмотрения наследодателя в определении судьбы наследственного имущества. В результате, как следует из анализа законодательства, наследники согласно воле наследодателя (по завещанию) и наследники в силу кровного родства или устойчивых социальных связей с наследодателем (по закону) выступают основными приобретателями наследства.

Имущество умершего считается выморочным, т.е. переходит к публично-правовому образованию, при наличии одного из следующих условий (ч. 1 ст. 1151 ГК РФ): 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). В результате предоставления наследодателю значительных завещательных прав, закрепления объемного перечня оснований наследования по закону круг наследников предстает достаточно широким, а перспективы выморочности — весьма незначительными.

Содержание материально-правовых условий передачи в публичную собственность **имуществва, не реализованного в ходе конкурсного производства**, наиболее ярко отражает двойственность поставленной перед законодателем задачи: обеспечить достижение, с одной стороны, баланса интересов должника и кредиторов, олицетворяющих в своей совокупности частный интерес, а с другой — баланса частных и публичных интересов, при том что проявление последних здесь принимает особо сложный характер, что связано зачастую

¹ См., например: постановление ФАС Московского округа от 12 декабря 2011 г. по делу № А41-22779/10; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 26 августа 2009 г. № Ф04-4616/2009(12049-А03-38) по делу № А03-14096/2008.

² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1150/13.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. № 228-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Горшковой Анны Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 532 ГК РСФСР» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

со столкновением начал рыночной экономики и социального государства.

Закон о банкротстве (ст. 148) закрепляет следующие условия перехода имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства, в публичную (преимущественно муниципальную) собственность: 1) имущество предлагалось к продаже, но не было продано в ходе конкурсного производства, 2) кредиторы отказались от его принятия для погашения своих требований, 3) отсутствует заявление собственника имущества должника — унитарного предприятия, учредителей (участников) должника о правах на указанное имущество. Тем самым имущество обращается в публичную собственность только при отказе от его получения со стороны всех лиц, обладающих правами требования к должнику.

Из описанного порядка существует единственное исключение. В целях сохранения целевого предназначения социально значимых объектов, объектов коммунальной инфраструктуры и объектов культурного наследия законодатель исключил их из состава конкурсной массы и закрепил специальный порядок распоряжения ими. Прежде всего это касается особых условий их продажи — путем конкурса, одним из обязательных условий которого является обязательство покупателя обеспечивать надлежащее содержание и использование объектов в соответствии с целевым назначением. Существенное нарушение или неисполнение соглашения об исполнении условий влечет расторжение договора купли-продажи в судебном порядке и их передачу в муниципальную собственность. Выплаченные по договору купли-продажи денежные средства возмещаются покупателю за счет местного бюджета (ч. 4. ст. 132 Закона о банкротстве). Вместе с тем при отсутствии на социально значимых объектах покупателя, «оптимальность» фигуры которого и призван обеспечить указанный выше специальный порядок проведения торгов, оно передается сразу — без выяснения намерений конкурсных кредиторов, участников — в муниципальную собственность, безвозмездно⁴. Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, такой — безвозмездный — порядок передачи имущества в муниципальную собственность только в случае, если оно не было продано в результате проведения торгов, не противоречит Конституции РФ (ст. 35 (ч. 3), 46 (ч. 1) и 55 (ч. 2 и 3))⁵.

Учитывая и внедряя в правоприменительную практику обозначенную позицию, арбитражный суд Московского округа, отказывая, в частности, ОАО «Урал-энергострой» о взыскании компенсации с Добрянско-

го городского поселения за социально значимое имущество (наружные сети водопровода), переданное ему по причине несостоявшихся ранее торгов, отметил: «необходимость в передаче такого имущества в муниципальную собственность возникает у должника не в силу обязательной нормы закона о безвозмездной передаче имущества, а в связи с тем, что на такое имущество после двукратных торгов не нашлось покупателя. То есть в муниципальную собственность должник передает имущество, реализация которого невозможна ввиду отсутствия на него спроса, а следовательно, в условиях, когда предусмотренным законом способом (путем продажи на торгах в виде конкурса) исчерпана возможность получения компенсации за такое имущество»⁶.

Созданный к настоящему времени порядок распоряжения отдельными социально либо культурно значимыми объектами, в том числе условия их передачи в муниципальную собственность, — довольно яркий пример поиска точки оптимального соотношения частных и публичных интересов путем преобразования мер публично-правового реагирования по мере совершения частного-правового режима. Вместо изъятия социально значимых объектов с последующим их обращением в муниципальную собственность (Закон о банкротстве 1998 г.) сегодня разработан специальный законодательный механизм передачи (продажи) таких объектов в частную собственность с сохранением возможности его обращения в муниципальную собственность при несостоявшейся продаже либо несоблюдении ее обязательных условий. При этом вместо преимущественной — во многом под влиянием правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации⁷ — защиты интересов должника и покупателя (частного собственника) посредством предоставления им права на компенсацию (разумность и справедливость которой признавалась достаточной для обеспечения баланса частных и публичных интересов) стоимости передаваемых муниципалитету объектов за счет средств местного бюджета должны быть разработаны условия и правила предоставления компенсации. Одно из них — рассмотренное выше — уже разработано.

При обоснованности и формально-юридической определенности закрепленных в законе материально-правовых условий обращения в публичную (прежде всего муниципальную) собственность имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства, довольно *сложной оказывается практика их реализации*.

Факт соблюдения либо несоблюдения конкретного условия и всех их в совокупности оказывается в за-

⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 августа 2016 г. № 305-ЭС16-8936 по делу № А40-154043/2014.

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2013 г. № 640-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества открытого типа «Фирма «Машстрой» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 5 и 6 статьи 132 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.08.2016 № Ф05-10373/2016 по делу № А40-172565/2015. Впервые это мнение АС Московского округа сформулировал в постановлении от 3 марта 2016 г. № Ф05-109/2016 и тем самым пресек складывавшуюся практику обращения за компенсацией стоимости переданных в муниципальную собственность объектов к Российской Федерации. См. также: постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2015 г. № 09АП-46649/2015 по делу № А40-154043/14 (Определение Верховного Суда РФ от 9 августа 2016 г. № 305-ЭС16-8936).

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании «Timber Holdings International Limited» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

висимости от *достаточности* мер, предпринятых конкурсным управляющим. Сама же достаточность, которая в своем абсолютном проявлении должна быть направлена на отыскание приобретателя вплоть, как говорится, до последнего претендента, оказывается связанной целями недопущения затягивания завершения конкурсного производства. Такой подход, призванный создать условия для удовлетворения интересов кредиторов при минимизации расходов по делу о банкротстве, приводит к увеличению количества случаев обращения объектов, не реализованных в ходе конкурсного производства, в муниципальную собственность. Публичные интересы, как демонстрирует складывающаяся практика, учитываются здесь не всегда.

Во-первых, достаточность предпринятых конкурсным управляющим мер зависит от *эффективности результатов торгов*, а также от соблюдения *специальных правил проведения торгов* в отношении отдельных объектов, составляющих конкурсную массу. Так, обеспечивая повышенную правовую защиту интересов залоговых кредиторов, Закон о банкротстве (п. 4 ст. 138) предоставляет им право определения порядка и условий проведения торгов в отношении заложенного имущества, оставления предмета залога у себя⁸.

Во-вторых, при оценке достаточности предпринятых мер по реализации имущества значимой оказывается *предварительная оценка сумм, которые могут быть выручены* от продажи имущества. Несмотря на закрепленную законом обязанность проведения торгов, конкурсные управляющие довольно часто отказываются от них по причине нецелесообразности — неспособности за счет вырученных сумм покрыть расходы по делу о банкротстве. Тем самым они предотвращают рассмотрение вопроса о прекращении производства в связи с недостаточностью имущества для осуществления расходов по делу о банкротстве⁹. Оставив вопрос о том, не подменяет ли в данном случае конкурсный управляющий деятельность суда, заметим лишь, что вероятность передачи имущества с заранее очевидной низкой стоимостью муниципалитету в таких ситуациях существенно повышается.

Впрочем, отношение самих судов к этой практике противоречиво. В одних случаях суды исходят из безусловности обязанности по проведению торгов. Так, арбитражный суд Хабаровского края удовлетворил жалобу Федеральной налоговой службы на бездействие конкурсного управляющего МУП «Циммермановский ТЭК», выразившееся в непроведении торгов по реализации имущества (2 автомобиля ЗИЛ-131, автоцистерны, насос ЭЦВ 8-25-180). Оснований для передачи имущества, не предлагавшегося к продаже, в казну Ульчского муниципального района Хабаровского края

не было¹⁰. В других случаях суды, напротив, оценивают целесообразность проведения торгов по реализации заложенного имущества. Так, арбитражный суд Томской области удовлетворил жалобу конкурсного кредитора ООО «Сибконкрит» на ненадлежащее исполнение конкурсным управляющим своих обязанностей, выразившееся в уклонении от исполнения решения собрания кредиторов по передаче нереализованного имущества (АЗС) в муниципальную собственность в связи с невозможностью определения его рыночной стоимости. Непринятие мер влечет увеличение необоснованных расходов на проведение процедуры конкурсного производства. При этом суд кассационной инстанции не согласился с доводами Федеральной налоговой службы, по мнению которой закон не устанавливает возможность отказаться от реализации имущества, включенного в конкурсную массу, и сразу передать его органам местного самоуправления, если его предположительная стоимость будет меньше затрат на его продажу; а безвозмездная передача имущества муниципальному образованию без предварительных мер по его реализации нарушает права уполномоченного органа на получение удовлетворения своих требований за счет конкурсной массы¹¹.

В-третьих, достаточность предпринятых мер по соблюдению материально-правовых условий обращения имущества в муниципальную собственность может зависеть *от вида (характеристик) имущества*, вошедшего в конкурсную массу.

В этой связи особое значение приобретает закрепленный в Законе о банкротстве порядок распоряжения правами требования должника. С 21 декабря 2016 г., с момента вступления в силу изменений в Закон о банкротстве¹², прекращается получившая огромное распространение необоснованная практика передачи муниципалитетам дебиторской задолженности, прикрывавшая в большинстве случаев бездействие конкурсных управляющих и/или их стремление к ускорению завершения процедуры банкротства¹³.

Согласно новым правилам, при отсутствии желания собственника имущества должника — унитарного предприятия, учредителей (участников) должника принять права требования должника конкурсный управляющий *списывает их* с должника.

В-четвертых, оценка достаточности мер по соблюдению материально-правовых условий обращения имущества в муниципальную собственность не может зависеть от *состояния имущества*, составляющего конкурсную массу. Имущество, находящееся в разрушенном состоянии, не пригодное для дальнейшего использования, не может передаваться в муниципальную собственность, а требует утилизации. Меры по органи-

⁸ См., например: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 3 октября 2016 г. № Ф03-4302/2016 по делу № А73-6137/2012; определение ВАС РФ от 15 февраля 2012 г. № ВАС-773/12 по делу № А65-6668/2009.

⁹ Постановление Пленума ВАС РФ от 17 декабря 2009 г. № 91 «О порядке погашения расходов по делу о банкротстве» // Вестник ВАС РФ. 2010. № 2.

¹⁰ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 16 июля 2013 г. № 06АП-3143/2013 по делу № А73-14121/2010.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26 мая 2015 г. № Ф04-1192/2009 по делу № А67-1333/2007.

¹² Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3891.

¹³ Эта проблема подробно излагалась нами в статье, направленной в редакцию журнала до внесения изменений в Закон о банкротстве. См.: Баженова О.И. О некоторых требованиях к имуществу, передаваемому в публичную собственность в случае его бесхозяйности // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 3. С. 11–17.

зации такой утилизации должны предприниматься конкурсным управляющим и включаться в состав расходов по делу о банкротстве. Эти меры могут заключаться в том числе и в передаче объектов муниципалитету, но при условии одновременной передачи ему необходимых для утилизации финансовых средств.

Сложившаяся же сегодня широчайшая практика передачи разрушенных объектов муниципалитету преследует цель организации их последующей утилизации, но... путем снятия с должника и переложения на муниципальное образование и местный бюджет финансового и организационного бремени по такой утилизации.

К огромному сожалению, такая практика, направленная исключительно на защиту частного при полном игнорировании публичного интереса, получила поддержку в судах. Количество подобных случаев и «ассортимент» передаваемых муниципалитетам объектов поражает воображение. Но, пожалуй, один из наиболее одиозных и «свежих» примеров — это состоявшаяся в 2015 г. в Волгоградской области передача городскому округу Камышин дебаркадера, подвергнутого разрушению вследствие пожара. Попытки городского округа отказаться от принятия дебаркадера в собственность со ссылкой «на отсутствие полезных потребительских свойств имущества» оказались обречены. Как указал Двенадцатый арбитражный апелляционный суд (председательствующий — А.Ю. Самохвалова, судьи: О.В. Грабко, И.А. Макаров), *гибель объекта не установлена*, право собственности на объект не признано отсутствующим и не прекращено. Применение же ст. 148 Закона о банкротстве не поставлено в зависимость от состояния имущества и его пригодности к использованию по назначению¹⁴.

Недоумение вызывает произошедший в 2015 г. случай передачи муниципальному району «г. Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края автозаправочной станции, не реализованной в ходе конкурсного производства (в рамках банкротства индивидуального предпринимателя (?!)¹⁵). Тот факт, что имущество находится в разрушенном (руинированном) состоянии, был установлен на этапе инвентаризации самим конкурсным управляющим и подтвержден в отчете независимого оценщика. Однако ни данный факт, ни довод администрации о том, что сам должник вправе просто исключить спорное имущество из ЕГРП ввиду его полного разрушения, судом во внимание принят не был. Суд обязал муниципальный район в лице администрации принять имущество в собственность¹⁶.

3. Обозначенные ранее границы (пределы) использования меры по обращению в публичную собственность бесхозяйных (фактически либо потенциально)

вещей, отчетливо выраженные в материально-правовых условиях (предпосылках), имеют не меньшее процессуальное значение. Они задают требования к процессуальной форме передачи имущества в публичную собственность, влияют на процессуально-правовой статус участников, в том числе на их процессуальные права и обязанности.

Действующее законодательство закрепляет особый, исключающий наличие спора о праве, порядок перехода имущества, оставшегося без хозяина, к публично-правовому образованию. Однако сложность реализации материально-правовых условий приводит к возникновению притязаний на имущество одновременно со стороны лиц, которым это право предоставлено законом (материально-правовыми условиями), и со стороны публично-правового образования, которое реализует полномочие по приобретению права собственности на вещь, оставшуюся (фактически либо потенциально) без собственника. В отсутствие исчерпывающего «законодательного рецепта» разрешения подобного рода коллизий правоприменительная практика довольно сложно и болезненно выработывает способы их разрешения, способные обеспечить защиту как частных, так и публичных интересов.

Наиболее болезненно это проявляется применительно к институту **приобретения права муниципальной собственности на бесхозяйные вещи**, прежде всего недвижимые.

В соответствии с законом признание права муниципальной собственности на бесхозяйные недвижимые вещи осуществляется в порядке особого производства, презюмирующего отсутствие спора о праве, в рамках отдельной категории дел (подраздел IV, гл. 33 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). В случае обнаружения, в том числе на этапе обжалования заинтересованным лицом решения суда¹⁷, спора о праве вопрос о признании права муниципальной собственности может быть разрешен исключительно в порядке искового судопроизводства.

Вместе с тем в условиях сложившегося (описанного ранее) «противостояния» между давностными владельцами и муниципалитетами, последние используют любые процессуальные возможности в целях приобретения права собственности на привлекательную бесхозяйную недвижимость: указывают неполные — исключающие давностных владельцев — сведения о заинтересованных лицах, используют иные — «альтернативные» — судебные процедуры.

Помимо практики «искусственного» порождения спора с иным муниципальным образованием с последующим его разрешением в рамках искового судопроизводства¹⁸, отдельные муниципалитеты обращаются к иному виду особого производства (Уста-

¹⁴ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 октября 2016 г. по делу № А12-15433/11.

¹⁵ Обращению в публичную (преимущественно муниципальную) собственность подлежит имущество, не реализованное в ходе конкурсного производства при банкротстве юридических лиц. Поскольку банкротство индивидуального предпринимателя влечет прекращение предпринимательского статуса (но не существование лица, субъекта права), то и имущество, не реализованное на торгах, от принятия которого отказались кредиторы, возвращается должнику, а не передается в публичную собственность. На это обратил внимание и ВАС РФ (Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 51 «О рассмотрении дел о банкротстве индивидуальных предпринимателей» (п. 33) // Вестник ВАС РФ. 2011. № 9).

¹⁶ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 августа 2015 г. № 04АП-4065/2015 по делу № А78-3947/2013.

¹⁷ См. например: апелляционное определение Магаданского областного суда от 22 марта 2016 г. № 33-168/2016 по делу № 2-610/2015.

¹⁸ См., например: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 июля 2010 г. по делу № А32-2447/2010.

новление фактов, имеющих юридическое значение (гл. 28 ГПК РФ, гл. 27 АПК РФ)).

Так, арбитражный суд Приморского края, поддержанный апелляционной инстанцией, отказал в удовлетворении требований Уссурийского городского округа о признании права собственности на основании приобретательной давности. По мнению суда, истцом был избран ненадлежащий способ защиты. Как справедливо указал суд, действующим законодательством предусмотрены два способа обращения бесхозяйной вещи в собственность — возникновение муниципальной собственности в силу п. 3 ст. 225 ГК РФ или частной собственности физического или юридического лица в силу ст. 234 ГК РФ на основании приобретательной давности. Возможность приобретения права собственности в порядке приобретательной давности публичным образованием не предусмотрена. Заявление публичным образованием требования, основанного на ст. 234 ГК РФ, фактически направлено на обход специального порядка возникновения муниципальной собственности на бесхозяйные вещи, предусмотренного ст. 225 ГК РФ, что недопустимо в силу положений п. 1 ст. 10 ГК РФ¹⁹.

Впрочем, особая процессуальная форма перехода бесхозяйных вещей, прежде всего недвижимых, в муниципальную собственность ставится под сомнение и отдельными судами, в их стремлении укрепить положение фактического владельца.

Так, Ломоносовским районным судом отказано в принятии заявления Ломоносовского муниципального района о признании права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимую вещь (здание детского сада) в связи с ошибочным избранием формы обращения в суд общей юрисдикции. Отсутствие в деле материалов, подтверждающих наличие спора о праве, судом во внимание не принято. По его мнению, администрация района избрала такой *способ* защиты имущества муниципального права как заявление о *признании права* муниципальной собственности; при рассмотрении дел особого производства вопрос о праве подниматься не может.

Как указал суд, ГПК РФ (в частности, п. 6 ч. 1 ст. 262) не позволяет четко отграничить институт установления факта владения и пользования недвижимым имуществом в порядке особого производства от признания права собственности на недвижимое имущество в исковом производстве. Между тем обращение администрации района, включающее требование о признании права муниципальной собственности на недвижимое имущество, создает основания для конфликта между материально-правовым и процессуальным институтами. Поэтому, исходя из приоритета материально-правового института над процессуальным, рассмотрение заявления должно иметь место в рамках искового производства. В рамках особого производства может рассматриваться вопрос *установления факта бесхозяйности* вещи, но никак не *признания права* муниципальной собственности²⁰.

Вместе с тем основанием для признания права собственности за муниципальным образованием является не установление факта владения и пользования

муниципалитетом бесхозяйным имуществом, а установление факта отсутствия титульного и фактического владельца. Соответственно, использование одной категории дел особого производства (признание права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимость) не может создавать конфликта между другой категорией дел особого производства (установление факта, имеющего юридическое значение (факта владения и пользования недвижимым имуществом)) и искового производства.

Кроме того, попытка суда разграничить вопросы установления факта бесхозяйности и признания права собственности и тем самым обеспечить единый (исковой) порядок рассмотрения дел о признании права собственности вне зависимости от статуса претендента и оснований на титул, далеко не бесспорна.

На наш взгляд, особое производство создает оптимальную процессуальную форму для признания права муниципальной собственности на недвижимые вещи на специальном основании — бесхозяйности. Для такого признания достаточно подтвердить отсутствие собственника и отсутствие спора о праве. Разграничение же между собой двух вопросов (установление факта бесхозяйности и признание права собственности) и, соответственно, использование двух «процессов», множит сущности без достаточной на то необходимости. К тому же исковая форма производства — предлагаемая судом как единственно возможная в целях *признания права* собственности — используется только при наличии спора о праве. Кто выступает ответчиком по иску муниципального образования в тех случаях, когда право муниципалитета не подвергается сомнению? Не имитируется ли исковая форма судопроизводства без наличия реального спора, чем укрепляется небесспорная практика «искусственного» порождения спора с иным муниципалитетом в целях признания права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимость? В то же время действующий ныне порядок, отвечая требованию процессуальной экономии, создает одновременно процессуальные условия и для перехода бесхозяйной вещи муниципалитету, и для защиты прав и интересов заинтересованных лиц, обеспечивая их участие в рассмотрении дела, право обжалования решения суда вне зависимости от такого участия, право на судебную защиту в случае выяснения факта наличия спора о праве (разрешение спора в исковом производстве).

В то же время действующий порядок имеет, по нашему мнению, серьезный недостаток: не определяет особенностей рассмотрения спора между муниципальным образованием и давностным владельцем на бесхозяйную вещь. Вместе с тем этот спор обладает существенной спецификой, поскольку притязания муниципального образования находятся в полной материально-правовой зависимости от правомерности притязаний давностного владельца. Напомним, в соответствии с материально-правовыми условиями полномочие муниципалитета на принятие бесхозяйности в собственность возникает лишь при отсутствии права других лиц (прежде всего давностных владельцев) на

¹⁹ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 24 ноября 2015 г. № 05АП-8886/2015 по делу № А51-12733/2015.

²⁰ Определение Ленинградского областного суда от 13 августа 2015 г. № 33-4213/2015.

ее приобретение. Это не может не влиять на предмет и распределение бремени доказывания.

Отсюда небесспорна практика, складывающаяся при рассмотрении споров между муниципалитетом и фактическим владельцем (срок приобретательной давности еще не наступил), ограничивающая предмет доказывания исключительно фактом владения. Так, Акбулакский районный суд Оренбургской области оставил без рассмотрения заявление сельского поселения «Мичуринский сельсовет» о признании права муниципальной собственности на имущество (здания) бывшего колхоза им. Мичурина в связи с наличием спора о праве. Арбитражный суд Оренбургской области отказал в удовлетворении иска к ЗАО «Покровская слобода» о признании права муниципальной собственности на бесхозные нежилые здания в связи с их нахождением во владении ответчика. Довод об отсутствии оснований владения ответчиком спорным имуществом был отклонен с учетом того, что вопрос о принадлежности данного имущества ответчику на каком-либо праве не являлся предметом рассмотрения суда. Судебный акт принят ввиду отсутствия правовых оснований для признания за истцом испрашиваемого права²¹. На наш взгляд, суд не может уклониться от выяснения *правомерности* оснований владения бесхозной вещью частным лицом (в части соблюдения условий добросовестности и открытости владения), поскольку от этого зависит и необходимость использования самой меры по обращению бесхозной вещи в муниципальную собственность. Отложение же данного вопроса до истечения срока приобретательной давности создает риск возникновения новой ситуации бесхозности, если «вдруг», по истечении этого срока, выяснится, что оснований для фактического владения бесхозной недвижимостью у частного лица не было изначально.

Материально-правовой статус субъектов спора не может не влиять и на их процессуальный статус, прежде всего — на объем их процессуальных прав и обязанностей. Не ясно, каким образом муниципальное образование, которое не вправе конкурировать с давностным владельцем, поскольку право последнего на бесхозную вещь приоритетно, может в полном объеме обладать процессуальными правами и обязанностями истца (ответчика) и др.

Иными словами, при сохранении особой процедуры приобретения права муниципальной собственности на бесхозную вещь разработка процессуальных особенностей рассмотрения споров между претендентами на титул собственника бесхозной недвижимости создаст необходимые условия для разрешения конфликтов между муниципальным образованием и фактическим владельцем и, соответственно, уточнит процессуально-правовые условия перехода

бесхозной недвижимости в публичную собственность.

Приобретение права публичной (государственной либо муниципальной) собственности на **выморочное имущество** осуществляется во внесудебном, нотариальном порядке приобретения права собственности на наследство. Свидетельство о праве на наследство на выморочное имущество выдается нотариусом при наличии соответствующих материально-правовых предпосылок (условий)²².

В то же время и здесь, несмотря на установленный законом шестимесячный срок для принятия наследства, отделяющий права наследников от полномочия публично-правового образования на принятие выморочного имущества, не исключены ситуации возникновения спора. Чаще всего такие споры вызваны обращением лиц, пропустивших срок для принятия наследства, с требованием о восстановлении этого срока и, соответственно, принятия наследства. Если наследственное имущество, не принятое в установленный срок ни одним из наследников, в качестве выморочного поступило в государственную (муниципальную) собственность, то другой стороной этого спора неизбежно становится соответствующее публично-правовое образование.

Данные споры разрешаются судом. В отсутствие специальных норм процессуального законодательства Верховный Суд Российской Федерации рекомендует дела о восстановлении срока для принятия наследства рассматривать в порядке искового производства. Российская Федерация либо муниципальное образование привлекаются в качестве ответчика²³.

Однако эти споры также обладают существенной спецификой: притязания публично-правового образования здесь находятся в полной материально-правовой зависимости от правомерности притязаний лица, обратившегося с требованием о восстановлении срока принятия наследства. Отсюда и исковое производство осуществляется с существенной спецификой.

«Навязывая» процедуру искового производства, суды, как справедливо отмечает А.В. Юдин, ставят публично-правовое образование в положение ответчика, т.к. другого ответчика просто не существует. Однако это так называемый условный ответчик, или некая искусственная процессуальная фигура²⁴, вводимая в целях создания процессуальных условий для выяснения правомерности притязаний лица (истца) на имущество в качестве наследника.

Однако вопрос об объеме процессуальных прав и обязанностей условного ответчика остается неразработанным. Так, не бесспорна распространенная по рассматриваемым делам практика предъявления публично-правовым образованием встречного иска о

²¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 октября 2015 г. № Ф09-6956/15 по делу № А47-8423/2014. См. также: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17 июня 2016 г. № 02АП-3879/2016 по делу № А17-5208/2015.

²² Методические рекомендации по оформлению наследственных прав : утв. Решением Правления ФНП от 27–28.02.2007 // Нотариальный вестник. 2007. № 8.

²³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 7.

²⁴ См. подробнее: Юдин А.В. Процессуальная фигура «условного» ответчика в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 8. С. 6–11.

признании наследственного имущества выморочным: во-первых, публично-правовое образование не вправе конкурировать с наследником (по закону или завещанию), во-вторых, в случае отказа в удовлетворении требований истца о восстановлении срока принятия наследства публично-правовое образование неизбежно, в отсутствие наследников, становится приобретателем наследства в качестве выморочного.

Поскольку судьба оставшегося после смерти наследодателя имущества (передача истцу в качестве наследства либо оставление у ответчика (публично-правового образования), принявшего такое имущество в качестве выморочного) зависит исключительно от оценки правомерности притязаний на него истца, то особым образом определяется здесь и предмет доказывания. Бремя доказывания возложено на истца. Помимо подтверждения факта отнесения истца к кругу наследников (по закону или завещанию) доказывания требуют обстоятельства, необходимые для восстановления срока принятия наследства (уважительность причин пропуска срока, соблюдение срока обращения в суд после отпадения причин пропуска срока принятия наследства). Публично-правовое образование пребывает в «ожидательной позиции».

К примеру, Новониколаевский районный суд Волгоградской области отказал А.С. в удовлетворении исковых требований к администрации Комсомольского сельского поселения о восстановлении срока принятия наследства и признании его принявшим наследство, оставшееся после смерти его отца, А.В., умершего 30 декабря 2007 г. Истцом не представлено доказательств уважительности причин пропуска срока для принятия наследства. То обстоятельство, что А.С. не знал о смерти отца, не может являться безусловным основанием для восстановления срока принятия наследства. Истец сам по своему выбору, будучи в совершеннолетнем возрасте, не поддерживал отношения с отцом, не интересовался судьбой и жизнью наследодателя, хотя ничто не мешало ему связаться с последним. Не принят во внимание и довод истца о том, что обще-

ние между ним и отцом изначально прекращено в силу его малолетнего возраста, а достоверно о смерти отца истец узнал только в декабре 2015 г. При наличии интереса к судьбе отца, при должной осмотрительности и заботливости истец мог и должен был знать о его смерти и об открытии наследства²⁵.

По сравнению с процедурой передачи бесхозяйной недвижимости, выморочного имущества в публичную собственность процессуальные особенности обращения в публичную (государственную либо муниципальную) собственность имущества, *не реализованного в ходе конкурсного производства*, урегулированы наиболее полно.

Передача имущества должника соответствующему публично-правовому образованию осуществляется путем направления конкурсным управляющим подписанного им акта. Не позднее чем через тридцать дней с даты получения акта муниципальное образование (государство) в лице уполномоченного органа принимает имущество. При отказе или уклонении от принятия имущества конкурсный управляющий обращается в арбитражный суд с требованием о понуждении муниципалитета (государства) к принятию имущества.

Споры по вопросам передачи имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства, в том числе по вопросам его обращения в публичную собственность, разрешаются в рамках дела о банкротстве (гл. 28 АПК РФ) в качестве обособленного спора путем предъявления требований о признании незаконными действий (бездействия) конкурсного управляющего. Процессуальные особенности разрешения разногласий, в том числе ограниченные сроки обжалования действий конкурсного управляющего, исключают споры по поводу переданного муниципальному образованию (государству) имущества после внесения записи о ликвидации должника в Единый государственный реестр юридических лиц и вынесения определения о прекращении производства по рассмотрению всех разногласий, заявлений, ходатайств и жалоб.

²⁵ Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 21 сентября 2016 г. по делу № 33-12280/2016.

Литература

1. Баженова О.И. О некоторых требованиях к имуществу, передаваемому в публичную собственность в случае его бесхозяйности // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 3. С. 11–17.
2. Баженова О.И. Отдельные публично-правовые аспекты решения проблемы бесхозяйности в современном праве // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 17–22.
3. Карнушин В.Е. Беститульное владение и его защита. М. : Статут, 2015.
4. Крашенинников П.В. Наследственное право. М. : Статут, 2016.
5. Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. М. : Статут, 2015.
6. Юдин А.В. Процессуальная фигура «условного» ответчика в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 8. С. 6–11.

Опыт применения самообложения в Пермском крае*

Русанов Александр Анатольевич, исполнительный директор Совета муниципальных образований Пермского края, Председатель Пермского регионального отделения общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления»
[4748733@mail.ru]
614000, Россия, г. Пермь, ул. Попова, дом 11, офис 211

Существуют разные механизмы привлечения финансирования на местные инициативы. К числу наиболее урегулированных действующим законодательством относятся местные референдумы по самообложению граждан. В статье показываются истоки возникновения, особенности реализации проекта по самообложению граждан в муниципальных образованиях Пермского края под девизом: «Активные граждане — сильный муниципалитет». Особое внимание уделяется финансовым итогам применения самообложения в поселениях Пермского края, перспективам развития этого механизма.

Ключевые слова: самообложение, субсидия, бюджет, доходы, местное самоуправление, муниципальные образования, инициативный бюджет, сильный муниципалитет, общественные инициативы.

Self-Taxation Practice in the Perm Region

Rusanov Aleksandr A., Executive Director of the Council of Municipalities of the Perm Region, Chairman of the Perm Regional Office of the Russian Public Organization "All-Russian Council of Local Government"

There are different means of attracting finance for local initiatives. The most legally covered means include local self-taxation referendums. The article describes the origins, specifics of implementation of self-taxation project in the municipalities of the Perm region under the slogan: "Active Citizens — Strong Municipality". Particular attention is paid to the financial results of self-taxation in the settlements of the Perm region, future development of this mechanism.

Key words: self-taxation, subsidy, budget, revenues, local government, municipalities, initiative budget, strong municipality, public initiatives.

Начиная с 2011 года Правительство Пермского края совместно с органами местного самоуправления реализует проект по самообложению граждан в муниципальных образованиях Пермского края под девизом: «Активные граждане — сильный муниципалитет».

Цель проекта — рост гражданской ответственности среди населения, вовлечение жителей в решение вопросов местного значения, привлечение в местные бюджеты дополнительных доходов. Законодательством Пермского края самообложение разрешено применять в сельских и городских поселениях. Однако за всю историю развития этого механизма в регионе им воспользовалось только 1 городское поселение и 138 сельских поселений (всего в Пермском крае насчитывается 289 поселений: 29 городских и 260 сельских).

Правовую основу механизма самообложения составляют нормы статьи 56 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», а также Закона Пермского края № 86-ПК

от 14 августа 2007 года «О местном референдуме в Пермском крае». Согласно указанным законам, решение о проведении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования за 45 дней до даты референдума. Одной из особенностей правового регулирования самообложения в Пермском крае является наличие ряда важнейших подзаконных актов, принятых правительством Пермского края¹.

Основным стимулом для развития самообложения служит механизм выделения субсидий из регионального бюджета. Нормативной базой Пермского края определены 22 направления, в рамках которых софинансируются проекты по самообложению. Указанные направления согласуются с государственной программой Пермского края «Региональная политика и развитие территорий»:

— ремонт уличных сетей наружного освещения, трансформаторных и иных подстанций и площадок под них, распределительных пунктов и иного предназначенного для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудования;

— устройство уличного освещения (монтаж наружного освещения): установка опор для уличного освеще-

* Данная статья подготовлена на основе доклада, сделанного автором в рамках семинара «Современные модели организации местного самоуправления в России: проверка выборами», проходившего 27–29 июня 2016 г. в ВШГУ РАНХиГС. О семинаре более подробно см.: <http://131fz.ranepa.ru/post/205>.

¹ См., напр.: Постановления Правительства Пермского края от 1 октября 2013 года № 1305-П «Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий». Меры по развитию и поддержке самообложения (а также развитию и поддержке института территориального общественного самоуправления) предусмотрены подпрограммой «Развитие общественного самоуправления»; от 14 ноября 2014 года № 1309-П «Об установлении расходных обязательств Пермского края по подпрограмме «Развитие общественного самоуправления»; от 13 апреля 2011 года № 188-П «Об утверждении порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан»; Приказ Министерства регионального развития Пермского края от 1 августа 2011 года № СЭД-53-05.01-43 «Об утверждении методических рекомендаций по применению самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края с целью получения субсидий из бюджета Пермского края».

ния, установка фонарей и их подключение, прокладка проводов и монтаж арматуры, техническое присоединение энергопринимающих устройств, установка электроэнергетических устройств и оборудования;

- ремонт водопроводных сетей, арматуры на водопроводных сетях, систем водоснабжения;

- ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных сооружений на них в границах населенных пунктов²;

- ремонт и устройство тротуаров;

- приобретение пожарной техники, пожарных машин;

- приобретение пожарно-технического вооружения, боевой одежды;

- переоборудование автотранспорта, предназначенного для тушения пожаров;

- ремонт пожарных машин;

- текущий ремонт противопожарных резервуаров (пожарных водоемов), пожарных пирсов, расположенных в сельских населенных пунктах;

- проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в собственности поселений, их воссозданию;

- создание, устройство, восстановление, обустройство мест массового отдыха населения (парков, скверов и иных мест массового отдыха населения): ремонт и устройство дорожно-тропиночной сети (твердые виды покрытия дорожек и площадок, элементы сопряжения поверхностей), устройство и ремонт детских, спортивных площадок, декоративных фонарей, сцен, скамеек, ремонт и устройство осветительного оборудования, архитектурно-декоративного освещения, фонтанов;

- восстановление, приобретение и установка детских, спортивных площадок, остановочных комплексов;

- устройство площадок для установки мусоросборников (организация твердых видов покрытий, приобретение и установка контейнеров для сбора твердых бытовых отходов, осветительного оборудования);

- ликвидация несанкционированных свалок;

- устройство и ремонт колодцев, водозаборных колонок, насосных станций, водонапорных башен, скважин (ограждений скважин);

- благоустройство мест природных выходов подземных вод (родники);

- текущий ремонт пешеходных путепроводов и мостов, пешеходных надземных и подземных переходов, не входящих в состав автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах населенного пункта;

- создание, устройство, восстановление, обустройство набережных, пляжей;

- очистка прибрежных зон, водоемов, рек;

- ремонт и устройство ограждений парков, скверов, мест традиционного захоронения;

- ремонт и прокладка дорожно-тропиночной сети.

Опыт организации и проведения референдумов по самообложению граждан в поселениях Пермско-

го края позволил Совету муниципальных образований Пермского края³ сформулировать определенные рекомендации по их проведению. **Алгоритм применения механизма самообложения состоит из семи следующих шагов.**

1. Определение вопросов, требующих финансирования (подготовительный этап). Органы местного самоуправления совместно с гражданами определяют наиболее актуальные вопросы, для реализации которых целесообразно применять самообложение. При этом учитывают:

- устные и письменные обращения граждан в органы местного самоуправления;

- финансовые возможности совершеннолетних жителей (смогут ли они внести платеж?);

- планируемый объем поступлений средств самообложения граждан в местный бюджет;

- объем средств бюджета Пермского края, который может быть предоставлен местному бюджету в соответствии с Постановлением Правительства Пермского края № 188-П;

- число жителей муниципального образования, которые будут пользоваться общественными благами, созданными за счет реализации проекта;

- социальную значимость мероприятия для жителей муниципального образования.

На этом этапе формулируются цели и задачи проекта, составляется его экономическое обоснование, исходя из которого определяется размер разового платежа для граждан (в пределах от 50 до 3000 рублей).

Есть прецеденты введения и минимальной, и максимальной суммы взноса. Так в Ломовском сельском поселении Уинского района жители собирали по 3000 рублей, но и цель была высокоактуальной — система водоснабжения требовала срочного ремонта. Жители поселения собрали деньги, получили краевую субсидию и вошли со своим проектом в краевую программу по благоустройству и обеспечению мер противопожарной безопасности. С этим фондом поселение приняло участие в реализации федеральной программы «Устойчивое развитие сельских территорий в Российской Федерации». В результате сельское поселение, где проживает около 600 человек, получило 17 млн рублей, которые будут потрачены на полную модернизацию сети водоснабжения.

В Ошибском сельском поселении Кудымкарского района размер разового платежа был установлен в 50 рублей, но самообложение применялось ежегодно. Только в 2014 году платеж возрос до 100 рублей.

Поскольку, согласно части 3 статьи 13 Закона Пермского края № 86-ПК, в течение двух лет со дня официального опубликования результатов местного референдума нельзя проводить референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса, срок реализации будущего проекта должен быть по возможности коротким.

2. Юридическое оформление инициативы о проведении референдума. Органы местного самоуправления (как правило, это делает глава муниципально-го образования) официально выдвигают инициативу

² В соответствии с подпунктами 1–4 пункта 5 Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16 ноября 2012 г. № 402.

³ Более подробно о работе Совета муниципальных образований Пермского края см.: <http://permsovet.ru/>

о проведении референдума по вопросу введения самообложения. Вопрос выносится на обсуждение, в котором участвуют депутаты представительного органа, местные общественные объединения и активные граждане. На этом этапе начинается активная информационная и разъяснительная кампания, проходят встречи с гражданами, на которых глава, депутаты и общественники разъясняют суть и целесообразность проекта.

3. *Назначение референдума о самообложении.* Если проект был составлен и представлен достаточно убедительно, представительный орган муниципального образования принимает решение о назначении референдума. В решении указана дата голосования, а также вопрос, выносимый на местный референдум. В формулировке вопроса должны быть отображены название проекта (мероприятия), размер разового платежа и год применения самообложения. О принятом решении глава поселения уведомляет Министерство территориального развития Пермского края, которое распоряжается фондом субсидирования проектов, реализуемых в рамках самообложения. Министерство определяет примерную сумму субсидии.

4. *Подготовка и проведение референдума.* Это одна из наиболее сложных задач, т.к. необходимо обеспечить явку избирателей и нужный процент их положительного голосования. Махинаций здесь быть не может, т.к. жители будут выполнять решение референдума только в том случае, если они действительно поддерживают проект. Поэтому органы местного самоуправления на этом этапе усиливают разъяснительную работу с населением, стараются привлечь к этому все общественные силы, которые пользуются авторитетом среди людей.

5. *Сбор средств самообложения граждан и получение средств из бюджета Пермского края.* На этом этапе информационная, разъяснительная и мотивационная работа, как правило, продолжается и даже усиливается, т.к. не все жители поселения приходят на референдум, и не все явившиеся поддерживают проект. Ситуацию осложняет то, что граждане должны перечислять свои средства через кассу Сбербанка, которая находится далеко не в каждом сельском населенном пункте. Когда поселение принимает решение об окончании сбора средств (в связи с получением заявленной суммы или же в связи с окончанием сроков сбора), Министерство территориального развития уведомляется об этом, а также об объемах средств, перечисленных гражданами в местный бюджет. Субсидия, рассчитанная в соответствии с Постановлением Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 года № 188-П, поступает в бюджет поселения в течение 10 дней после получения уведомления.

Согласно методике, объем субсидии для *i*-го муниципального образования Пермского края, на территории которого самообложение граждан введено путем проведения местного референдума, начиная с 8 сентября 2013 года определяется по следующей формуле:

$$C_i = 5 \times C_{Si} + D_{Pi}, \text{ где:}$$

C_i — объем субсидии *i*-му муниципальному образованию Пермского края;

C_{Si} — объем средств самообложения граждан, поступивших в отчетном квартале (месяце) в бюджет *i*-го

муниципального образования Пермского края на решение вопросов местного значения, определенных в принятом на местном референдуме решении о введении самообложения граждан;

D_{Pi} — объем добровольных пожертвований граждан, поступивших в отчетном квартале (месяце) финансового года, в котором по решению местного референдума введено самообложение граждан, в бюджет *i*-го муниципального образования Пермского края на решение вопросов местного значения, определенных в принятом на местном референдуме решении о введении самообложения граждан. При этом объем добровольных пожертвований не может превышать 30% от объема средств самообложения граждан, поступивших в местный бюджет.

6. *Реализация мероприятий органами местного самоуправления в соответствии с решением референдума.*

7. *Отчет главы муниципального образования перед населением о выполнении решения референдума.*

Финансовые итоги применения самообложения в поселениях Пермского края. В 2011 году, когда самообложение только вводилось в Пермском крае, краевой бюджет выделял субсидии по формуле «1+1», т. е. на 1 рубль, перечисленный гражданами в рамках самообложения, краевой бюджет выделял еще 1 рубль. Состоялось 26 референдумов, самообложение было введено в 17 поселениях. Средняя явка избирателей в тех поселениях, где было введено самообложение, составила 54,3%, проекты поддержали 67,5% избирателей. В декабре 2011 года доля бюджетного софинансирования была увеличена до 3 рублей на 1 рубль, перечисленный гражданами («1+3»). В 2012 году состоялось 154 референдума, самообложение введено в 118 поселениях. С 2013 года доля краевого софинансирования по совместной инициативе Правительства Пермского края и Совета муниципальных образований Пермского края была вновь увеличена до соотношения «1+5». В 2013 году состоялось 29 референдумов, самообложение повторно введено в 10 поселениях. В 2014 году состоялось 55 референдумов, самообложение повторно введено в 27 поселениях и впервые — в 2 поселениях. В 2015 году состоялось 16 референдумов, самообложение повторно введено в 11 поселениях и впервые — в 2 поселениях. В обобщенном виде эти данные приведены ниже в таблице (см. стр. 27).

В 2015 году вновь был поставлен вопрос об увеличении пропорций бюджетного софинансирования проектов по самообложению, на этот раз — до соотношения «1+7». С такой инициативой выступило Министерство территориального развития Пермского края, и Совет муниципальных образований единодушно ее поддержал. Дело в том, что в связи со сложной бюджетной ситуацией в крае действие подпрограммы «Благоустройство сельских поселений» было приостановлено, и подпрограмма «Развитие общественного самоуправления» стала основным региональным инструментом совершенствования среды проживания на селе. После длительных консультаций и переговоров с участием Совета муниципальных образований, Законодательного Собрания и Правительства Пермского края было принято положительное решение. Начиная с 2016 года

Таблица

**Финансовые итоги применения самообложения
в поселениях Пермского края**

Год	Суммы средств самообложения граждан, поступившие в бюджеты МО, тыс. руб.	Плановые суммы средств краевого бюджета для предоставления в бюджеты МО, тыс. руб.	Суммы средств краевого бюджета, предоставленные в бюджеты МО, тыс. руб.
2011	309,8	5000,0	789,5
2012	16732,2	53200,0	47774,5
2013	1232,8	21593,0	5278,3
2014	4927,9	25787,2	22919,0
2015	3103,1	16093,0	15847,9
ИТОГО	26305,8	121673,2	92609,2

в поселениях Прикамья будет применяться формула «(1+5)+(1+1)», где на каждый 1 рубль, уплаченный гражданами, из бюджета Пермского края поступит субсидия в размере 5 рублей, а на каждый 1 рубль, выделенный на реализацию проекта из местного бюджета, край добавляет еще 1 рубль своих средств. Установлено правило, что сумма, выделенная из местного бюджета, не должна превышать суммы средств, перечисленных гражданами в местный бюджет в виде разовых платежей.

Несмотря на всю привлекательность механизма самообложения, есть ряд проблем, которые препятствуют развитию этой практики. К числу наиболее серьезных проблем можно отнести следующие:

- обеспечение явки и положительного голосования избирателей,
- сбор платежей граждан в полном объеме.

Так, в Пермском крае референдумы назначались в 217 поселениях (75%), но признаны состоявшимися лишь в 177 поселениях (61%), а положительное решение о применении самообложения было принято только в 139 поселениях (48%).

Средняя явка избирателей в Пермском крае не превышает 60%, а уровень собираемости разовых платежей колеблется от 20% до 110% (превышение объясняется внесением добровольных пожертвований). Эта проблема решается за счет активной информационной и разъяснительной работы с населением, о чем Совет муниципальных образований постоянно говорит главам поселений. Если у органов местного самоуправления налажен хороший контакт с жителями, неформальными лидерами общественного мнения, уважаемыми общественными организациями и объединениями, то результаты по явке, голосованию и сборам платежей высокие.

Следует отметить, что одним из способов установить необходимый уровень взаимодействия с жителями является проведение опроса, в ходе которого определяются наиболее актуальные для людей проблемы и приемлемый размер разового платежа. Совет муниципальных образований также рекомендует публиковать на сайтах поселений и в местных СМИ контакты членов рабочей группы по введению самообложения в поселении, чтобы жители могли задать им свои вопросы, высказать замечания и предложения.

Кроме того, важно обращать большое внимание на последний шаг алгоритма применения самообложения — отчет главы муниципального образования. Главе поселения нужно обязательно хорошо отчитаться перед людьми, чтобы ввести самообложение повторно. Приветствуется проведение культурно- и спортивно-массовых мероприятий, праздников и т.д., приуроченных к введению объектов, построенных или отремонтированных с участием средств от граждан.

Для поселений с большим количеством населенных пунктов Совет муниципальных образований рекомендует разрабатывать комплексные проекты, учитывая интересы разных сел и деревень. По этому пути пошли органы местного самоуправления Лобановского сельского поселения (это муниципальное образование возникло в результате укрупнения трех сельских поселений). В их проект на 2014 год были заложены мероприятия по благоустройству сразу в десяти населенных пунктах. В с. Лобаново и восьми других населенных пунктах была проведена реконструкция сетей уличного освещения, а в пос. Мулянка — отремонтированы тротуары. Когда уличная сеть в Лобаново вводилась в эксплуатацию, там устроили большой праздник села, чтобы жители смогли порадоваться и осознать, что их деньги принесли реальную пользу. Включение фонарей стало кульминацией торжества.

Однако есть и другая проблема, связанная с применением этого механизма. По данным Совета муниципальных образований, при размере разового платежа в 100–200 рублей с человека (в поселениях Пермского края это наиболее распространенная сумма взноса) сумма средств самообложения в полном объеме зачастую равна затратам на проведение местного референдума. Сам референдум обходится поселениям в среднем в 200–300 тыс. рублей.

Ежегодно тратить на референдумы ровно ту же сумму, которую потом возмещает население, по мнению Совета муниципальных образований, нецелесообразно. Поэтому целесообразно приравнять в федеральном законодательстве срок действия решения местного референдума о введении самообложения к сроку действия местного бюджета. Такой путь решения проблемы поддержан муниципальным сообществом Прикамья и утвержден Резолюцией X Съезда Совета от 29 апреля 2016 года. Резолюция в качестве

законодательной инициативы внесена Советом в Законодательное Собрание Пермского края. На основе Резолюции депутаты краевого парламента разработали и приняли Постановление Законодательного Собрания Пермского края № 2420 от 16 июня 2016 года «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2015 году». Совет муниципальных образований готовит проект соответствующей законодательной инициативы, которая, согласно Постановлению № 2420, должна быть внесена в Государственную Думу Российской Федерации.

Одновременно в *Пермском крае начинается эксперимент по применению инициативного бюджетирования — другого механизма поддержки и финансирования общественных инициатив населения*. Эта практика применяется в Ставропольском крае, Тверской и Кировской областях и активно поддерживается Министерством финансов Российской Федерации. 19 мая 2016 года был принят Закон Пермского края № 654 «О реализации инициативного бюджетирования в Пермском крае». Он направлен на активизацию участия жителей муниципальных образований Пермского края в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения посредством реализации общественных инициатив.

Совет муниципальных образований Пермского края принимал участие в обсуждении и подготовке указанного закона к принятию. Согласно закону, фонд краевого субсидирования общественных проектов в рамках инициативного бюджетирования составляет 0,1% от общего объема налоговых и неналоговых доходов бюджета Пермского края. Объем фонда на 2016 год — 91 млн рублей. Общественные проекты получат финансирование при условии, что объем средств Пермского края не превысит 90%, а объем средств местного бюджета будет не менее 10% от стоимости проекта. Для муниципалитетов, не являющихся получателями дотаций (города Пермь и Березники), установлено соотношение софинансирования в размере «50% на 50%».

Инициативное бюджетирование вводится по следующей схеме.

1. Формирование инициативной группы граждан, которая разрабатывает свой проект. Законом предусмотрено выдвижение проектов от местных общественных организаций, объединений и ТОСов. Проект

утверждается на собрании граждан или собрании общественной организации (объединения, ТОСа).

2. Рассмотрение и утверждение проектов уполномоченной муниципальной комиссией. Состав комиссии утверждается главой муниципального образования, причем 30% членов комиссии составляют представители органов местного самоуправления, а 70% — это независимые эксперты, активные граждане, представители общественных организаций, члены инициативных групп. Муниципальная комиссия проводит конкурс, по результатам которого выбирает 3 лучших проекта и направляет их в краевую комиссию.

3. Рассмотрение и утверждение проекта уполномоченной краевой комиссией, которая формируется из расчета: 30% — представители органов власти Пермского края, 70% — независимые эксперты и общественники. Краевая комиссия будет выбирать по 1 проекту от каждого муниципального образования, представившего проекты по инициативному бюджетированию для выделения краевой субсидии.

В данный момент в Пермском крае идет работа по определению критериев отбора общественных проектов и составлению соответствующей краевой программы. Прорабатывается методика применения закона № 654-ПК на местах. Совет муниципальных образований Пермского края активно участвует в этом процессе, а также создает проектный офис для консультирования органов местного самоуправления и граждан.

Есть основания утверждать, что механизм инициативного бюджетирования, как более гибкий и удобный, со временем полностью вытеснит механизм самообложения. Во-первых, он не предполагает затрат времени и средств на проведение референдумов. Во-вторых, инициативную группу сформировать легче, чем убедить всех жителей поселения. В-третьих, свои проекты по инициативному бюджетированию могут подавать уже сложившиеся ячейки гражданского общества — ТОСы, спортивные клубы, коллективы самодеятельности и т.д. Наконец, в-четвертых, действие закона распространяется на все типы муниципалитетов Пермского края. Однако на данный момент инициативное бюджетирование является новеллой, и практика ее применения в регионе еще не наработана. Пока идет обкатка нового механизма, выявление всех «подводных камней» и поиск путей преодоления возникающих проблем, применение самообложения в Пермском крае будет продолжено.

Литература

1. Доклад «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2015 году» / под ред. А.А. Русанова. Пермь, 2016. 43 с.

Местное самоуправление в условиях кризиса: бюджетный аспект

Яговкина Вита Александровна, кандидат юридических наук, доцент, старший консультант Института реформирования общественных финансов, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) [vaya@irof.ru]
125009, Россия, г. Москва, Б. Кисловский пер., д. 1/12, стр. 2

Недопивцева Дарья Алексеевна, эксперт Института реформирования общественных финансов, студентка 2 курса магистратуры Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) по направлению «Менеджмент в государственном секторе» [dan@irof.ru]
125009, Россия, г. Москва, Б.Кисловский пер., д. 1/12, стр. 2

В статье описывается состояние местных бюджетов в последние годы, а также избранные муниципалитетами стратегии выживания в условиях кризиса в экономике.

Ключевые слова: местные бюджеты, трансферты, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов.

Local Government in Crisis Conditions: Budgetary Aspects

Yagovkina Vita A., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Senior Consultant at the Institute for Public Finance Reforming, Assistant Professor of the Department of State Regulation of Economy of the Institute of Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА)

Nedopitvseva Daria A., Expert of the Institute for Public Finance Reforming, 2nd year Candidate for Master's Degree with major in "Management in the Public Sector" of the Institute of Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА)

The article describes the status of local budgets in recent years, and survival strategies in a down economy, selected by municipalities.

Key words: local budgets, transfers, revenues of local budgets, expenditures of local budgets.

Невзирая на объявленную самостоятельность местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере, большинство муниципальных образований всегда испытывали сложности в части местных финансов, но в условиях кризиса эти трудности значительно возросли, и деятельность муниципалитетов в бюджетной сфере во многом свелась к поиску средств для покрытия насущных ежедневных потребностей. Весьма небольшое число регионов и муниципалитетов обеспечили расходы за счет собственных доходов. Например, как отмечает В.В. Левина, в 2014 году бюджеты более 75% от общего количества сельских поселений характеризовались величиной межбюджетных трансфертов в объеме собственных бюджетов более 30%, а более чем в 35% поселений данный уровень превысил 70%, то есть к каждому четвертому сельскому поселению в настоящее время применяются существенные ограничения в реализации бюджетной политики¹.

Рассмотрим общие данные о состоянии финансов местных бюджетов за последние годы, затем проанализируем избранные муниципалитетами стратегии выживания в условиях кризиса.

¹ Левина В.В., Яговкина В.А. Управление муниципальными финансами. Учебное пособие. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 135 (автор главы — В.В. Левина).



График 1. Сумма доходов местных бюджетов с 2012 г. по 2015 г. (млрд руб.)



График 2. Доходы местных бюджетов в 2012–2015 гг. (млрд руб.)

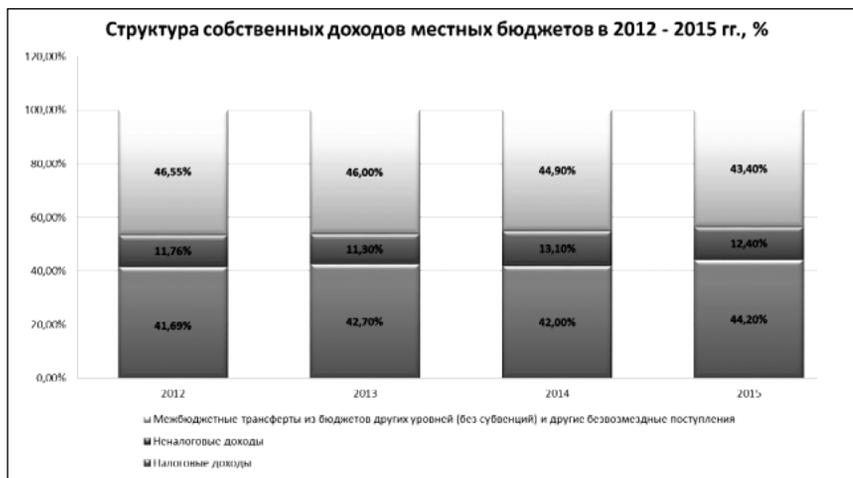


График 3. Структура собственных доходов местных бюджетов в 2012–2015 гг. (%)

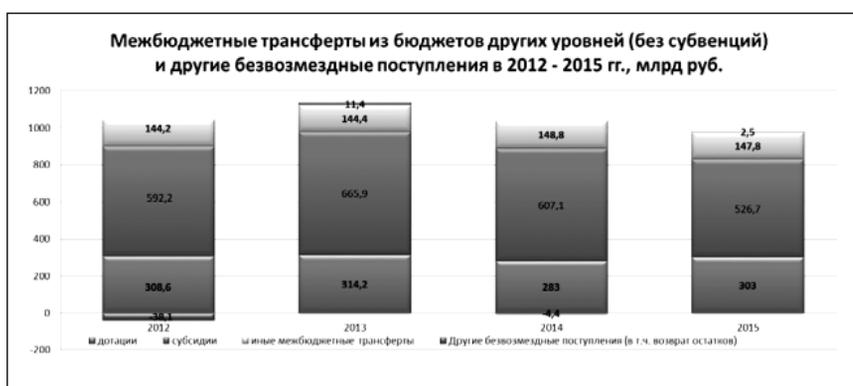


График 4. Межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней (без субвенций) и другие безвозмездные поступления в 2012–2015 гг. (млрд руб.)

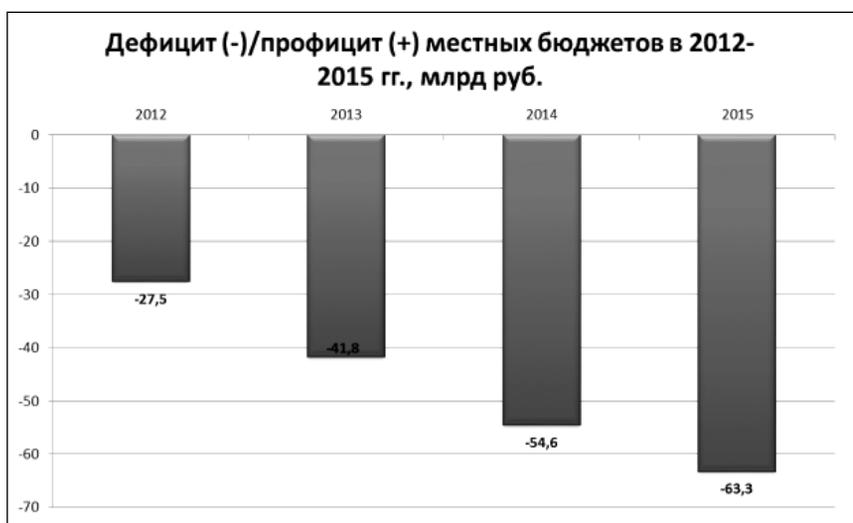


График 5. Дефицит (-) / профицит (+) местных бюджетов в 2012–2015 гг. (млрд руб.)

Данные Министерства финансов Российской Федерации² свидетельствуют, что доходы местных бюджетов Российской Федерации в 2015 г. снизились по сравнению с 2014 г. с 3508,7 млрд руб. до 3497,1 млрд руб., а собственные доходы местных бюджетов имеют тенденцию к снижению еще с 2013 г. (с 2441,9 млрд руб. до 2258,4 млрд руб. в 2015 г., приблизившись к доходам 2012 г.) (график 1).

При этом структура доходов в 2014 и 2015 гг. несколько изменилась: большую часть составляли субвенции, на втором месте дотации и субсидии, на третьем — налоговые доходы. Неналоговые доходы занимали за последние годы наименьшую часть, варьируясь от 264 до 300 млрд руб. (график 2).

Таким образом, можно сделать вывод, что в структуре доходов местных бюджетов более 40% занимают межбюджетные трансферты (без субвенций) и налоговые доходы, а более 11% — неналоговые доходы (график 3).

Межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) за последние годы (график 4) в основном состояли из субсидий: 592,2 млрд руб. в 2012 г., 665,9 млрд руб. в 2013 г., 607 млрд руб. в 2014 и всего 526,7 млрд руб. в 2015 г. Сумма дотаций достигала за четырехлетний период максимум 314,2 млрд руб. (2013 г.), минимальное количество их было в 2014 г. — 283 млрд руб. Сумма иных межбюджетных трансфертов сильно не менялась, но выросла со 144,2 млрд руб. в 2012 г. до 147,8 млрд руб. в 2015 г. Что касается других безвозмездных поступлений, то они составляли всего 11,4 млрд руб. в 2013 г. и 2,5 млрд руб. в 2015 г., а в 2012 г. и 2014 г. были и вовсе отрицательными в связи с возвратами остатков (-38,3 млрд руб. и -4,4 млрд руб. соответственно).

² Статистические данные по состоянию доходов и расходов местных бюджетов, а также межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам, приведены на основании сведений, размещенных на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации: URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/>

Дефицит местных бюджетов вырос с 27,5 млрд руб. в 2012 г. до 63,3 млрд руб. в 2015 г., при этом разрыв между расходами и доходами увеличивался ежегодно (см. график 5).

Если рассматривать специфику распределения доходов и расходов местных бюджетов в последние годы в зависимости от типа муниципального образования, на графике 6 представлена структура доходов местных бюджетов, в соответствии с которой из 3508,7 млрд руб. и 3497,1 млрд руб. в 2014 г. и в 2015 г. соответственно доходов всех местных бюджетов по 48% доходов принадлежит бюджетам городских округов, по 41% — бюджетам муниципальных районов, по 10% — бюджетам городских и сельских поселений, и лишь 1% — доходы внутригородских муниципальных образований (т.е., несмотря на небольшое снижение доходов, сама структура за эти годы практически не поменялась).

Изучая подробнее структуру налоговых и неналоговых доходов бюджетов в зависимости от типа образования, исходя из данных графика 7, можно сделать вывод, что больше всего налоговых доходов у бюджетов городских округов (в 2014 г. их было 546,9 млрд руб., а в 2015 г. они выросли до 556,1 млрд руб.). Аналогичная ситуация была с налоговыми доходами остальных местных бюджетов (за год они выросли от 2 до 20 млрд руб. в зависимости от размера бюджета), тогда как неналоговые доходы бюджетов городских округов и городских и сельских поселений в 2015 г. снизились на 20 млрд руб. и на 14 млрд руб. соответственно, а неналоговые доходы бюджетов муниципальных районов увеличились на 11 млрд руб. Неналоговые доходы бюджетов внутригородских муниципальных образований за год практически не изменились.

На графике 8 представлена структура расходов по бюджетам различных типов муниципальных образований. Так, из 3563,3 млрд руб. расходов всех бюджетов на муниципальном уровне в 2014 г. 48% расходов было у городских

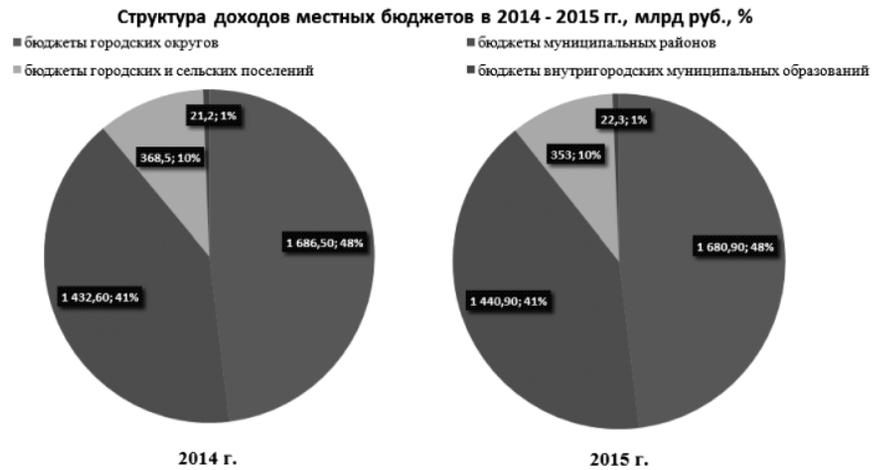


График 6. Структура доходов местных бюджетов в 2014 г. и 2015 г. в разрезе бюджетов различных типов муниципальных образований (млрд руб.; %)

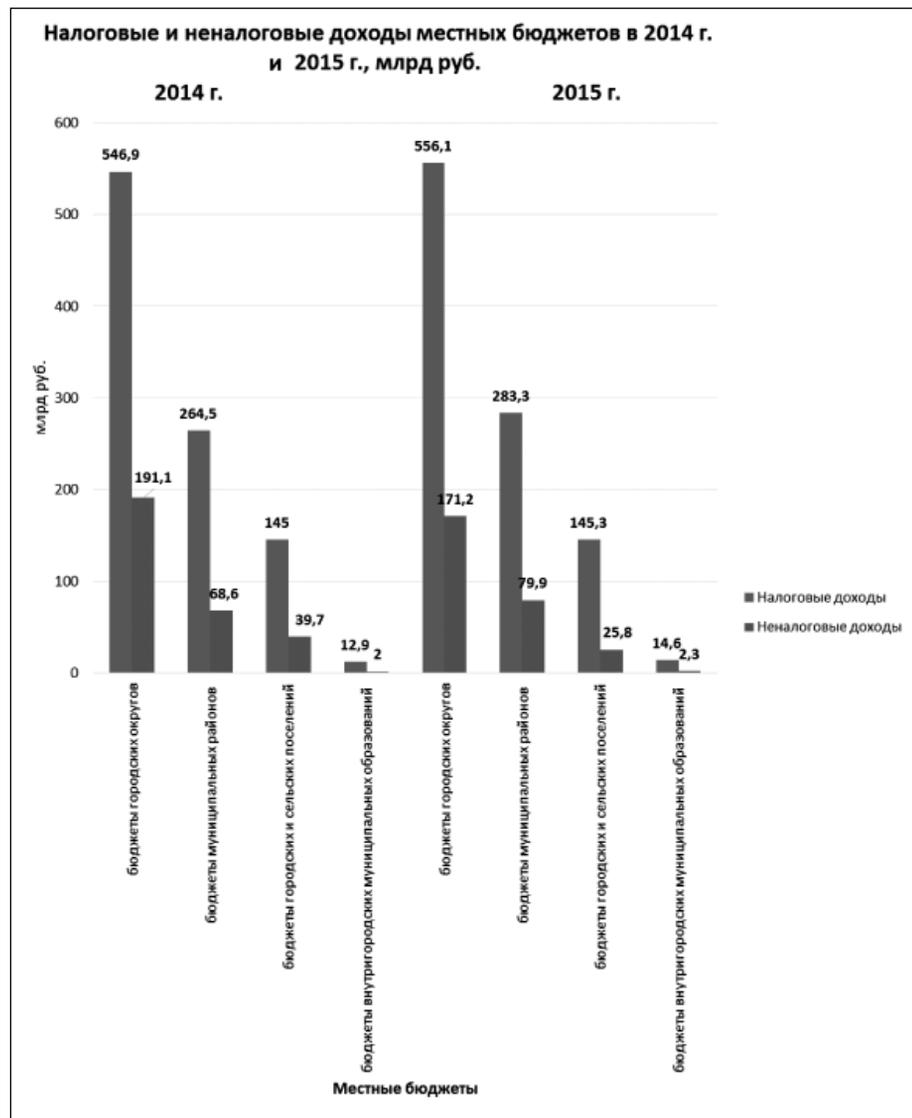


График 7. Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в 2014 г. и 2015 г. в разрезе бюджетов различных типов муниципальных образований (млрд руб.)



График 8. Структура расходов местных бюджетов в 2014 г. и 2015 г. в разрезе бюджетов различных типов муниципальных образований (млрд руб.; %)

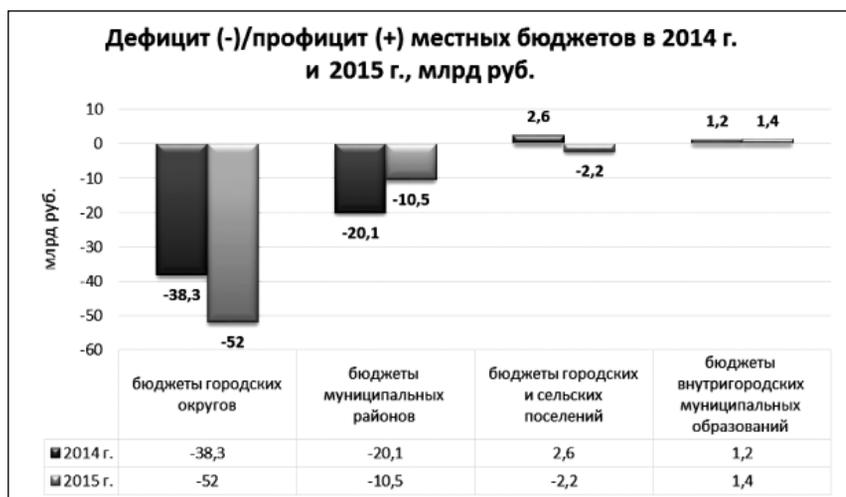


График 9. Дефицит (-) / профицит (+) местных бюджетов в 2014 г. и 2015 г. в разрезе бюджетов различных типов муниципальных образований (млрд руб.)

округов (как и доходов), а 2015 г. расходы их бюджетов увеличились до 49% (1% перешел из расходов внутригородских муниципальных образований, которые в структуре местных бюджетов занимают весьма незначительную долю, менее 1% в 2015 году (20,9 млрд руб.). Однако в связи с общим уменьшением расходов местных бюджетов в 2015 г. до 3560,4 млрд руб. в количественном выражении расходы городских округов сравнялись (1724,8 млрд руб. и 1732,9 млрд руб. в 2014 г. и в 2015 г. соответственно). Расходы бюджетов муниципальных районов и городских и сельских поселений остались в процентном соотношении такими же, как и доходы (41% и 10%).

Таким образом, бюджеты городских округов и муниципальных районов как в 2014 г., так и в 2015 г. имели дефицит бюджетных средств, а бюджеты внутригородских муниципальных образований имели профицит в 1,2 и 1,4 млрд руб. бюджетных средств. У бюджетов городских и сельских поселений в 2014 г. был профицит бюджетных средств в 2,6 млрд руб., а в 2015 г. — профицит в 2,2 млрд руб. (график 9).

³ Например, на официальном сайте Минфина России в 2015 году опубликована лучшая практика регионов России по оптимизации расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64636 (дата обращения: 24.08.2016). Обращение к этим данным позволяет оценить, какие из них Минфин России считает наиболее удачными и эффективными.

Теперь рассмотрим пути, которые выбирают муниципальные образования с целью преодолеть последствия кризисных явлений в российской экономике. Наиболее очевидным методом, позволяющим выжить муниципальным образованиям в условиях кризиса, явилась оптимизация как доходов, так и расходов муниципальных образований, при этом в силу федеративного устройства нашего государства несомненно влияние региональных властей на пути оптимизации, избираемые муниципальными образованиями на территории конкретного субъекта. В связи с этим фактором в дальнейшем примеры будут приводиться в основном в целом по тому или иному субъекту РФ, поскольку регион часто рекомендует муниципальным образованиям на своей территории использовать тот или иной способ, так как сам его избрал³.

Кроме того, субъект Российской Федерации непосредственно влияет на финансово-бюджетную политику муниципалитетов за счет предоставления трансфертов, передачи полномочий с регионального уровня на местный и наоборот. Например, в Курганской области закрепили передачу полномочий по ведению бухгалтерского и бюджетного учета с уровня поселений на уровень муниципального района, в Липецкой области в целях оптимизации расходов органов местного самоуправления и оптимального перераспределения полномочий между районами и сельскими поселениями на уровень последних в 2015 году были переданы 8 полномочий, а органам государственной власти области были переданы полномочия органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городского округа по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях. Часто регионы организуют совместную работу на местах по социально-экономическому развитию территорий в условиях кризиса. Так, администрация

Алтайского края заключила соглашения с органами местного самоуправления, которые касаются планирования социально-экономического развития и заключаются в принятии ими на себя совместных обязательств по созданию необходимых условий для развития определенных направлений экономики. Каждое соглашение содержит свыше 60 показателей, характеризующих динамику и уровень состояния реального сектора экономики, делового и предпринимательского климата, мер социальной поддержки, усилий по привлечению инвестиций, созданию новых рабочих мест, повышению рождаемости и т.д., хотя представляется, что использование такого большого числа показателей актуально не для всех муниципалитетов.

Усилия регионов также направлены на сокращение муниципальной задолженности. В Мурманской области были утверждены условия предоставления бюджетных кредитов, направленные на ограничение размера дефицитов местных бюджетов, в Псковской области проведена реструктуризация обязательств по бюджетным кредитам, выданным из областного бюджета местным бюджетам со списанием 50% суммы обязательств в течение 3 лет.

Наиболее жестким методом рационализации местных бюджетов на территории региона, который использует сам субъект, наверное, следует признать объединение (укрупнение) муниципальных образований. Его избрали, например, в Республике Бурятия и Еврейской автономной области, обосновывая это тем, что объединенным поселениям даже с невысоким налоговым потенциалом вместе эффективнее осуществлять полномочия по содержанию местных дорог, уборке территорий, а также выбирать приоритетные направления, где требуется концентрация финансовых ресурсов, при этом снижаются расходы местных бюджетов на содержание аппарата. В Вологодской области за последние годы объединили целый ряд муниципальных образований, в результате их количество сократилось с 300 до 224, а штатная численность муниципальных служащих — на 643 единицы.

Что касается способов, используемых самими муниципалитетами, на первом месте по распространенности использования практически во всех муниципалитетах и регионах стоит оптимизация (а по сути — сокращение) расходов местного бюджета. Среди направлений оптимизации расходов особое внимание уделяют сокращению расходов на органы местного самоуправления (в том числе уменьшение разовых выплат муниципальным служащим и сотрудникам бюджетной сферы, расходов на командировки и т.п.). При этом следует отметить, что доля расходов на органы местного самоуправления все равно чаще всего выше, чем на культуру, образование, защиту окружающей среды и т.п., что придает политическую окраску оценке населением мероприятий по сокращению соответствующих направлений расходов.

Также стараются снизить расходы на содержание муниципальных учреждений, в том числе за счет сокращения рабочих мест или объединения учреждений (при этом иногда даже утверждается об избыточности числа бюджетных учреждений на территории), изменения планирования муниципальных заданий (хотя

следует отметить проблемы планирования заданий, не связанные со сложным финансовым положением муниципальных образований, которые при этом влияют на объемы финансирования — например, отсутствие методики расчета прогнозируемой численности потребителей конкретной муниципальной услуги), а также за счет объединения структур, обслуживающих учреждения (например, организация централизованного бухучета муниципальных учреждений в Вологодской области).

Для повышения эффективности часто составляются планы мероприятий по оптимизации расходов, заключаются соглашения с регионом, используются так называемые «дорожные карты». Например, в Республике Башкортостан муниципальные образования по инициативе региона должны были начать использовать планы мероприятий («дорожные карты») по оптимизации бюджетных расходов, сокращению нерезультативных расходов и увеличению собственных доходов за счет имеющихся резервов, направленных на повышение качества планирования и исполнения бюджета в курируемых органами местного самоуправления сферах деятельности. Для этого был сформирован типовой план дорожной карты, в котором сгруппированы основные мероприятия, рекомендованные к обязательному включению, и доведены рекомендации по их формированию. Хотя следует отметить, что, к сожалению, не всегда муниципальные образования детально продумывают направления сокращения расходов и показатели мероприятий, которые позволили бы выявить эффективность и результативность избранного пути.

В рамках использования данного метода уделяется внимание повышению эффективности муниципальных закупок за счет включения в договоры положений, предусматривающих в случае сокращения соответствующих ассигнований бюджета изменение существенных условий контракта, в том числе цены, сроков исполнения контракта, объема работы или услуги, а также осуществление детализации направлений расходования по объектам закупки, что позволяет главным распорядителям иметь достоверную информацию о возникающей экономии по результатам торгов (опыт Рязанской области). Город Казань пошел по пути снижения стоимости заключенных контрактов без уменьшения объема работ (услуг).

Также в рамках данного направления можно упомянуть рационализацию бюджетных расходов за счет совершенствования мер социальной поддержки граждан, исходя из обязательности соблюдения принципов адресности предоставления муниципальных услуг и нуждаемости. Это происходит в связи с пересмотром как самих льгот, так и категорий их получателей, повышения доли платных услуг, сокращения социальных программ муниципалитетов. После инвентаризации социальных выплат и льгот, установленных нормативными правовыми актами на соответствующей территории, этот путь избрали в Калужской, Смоленской, Тульской, Новосибирской областях и др.

Кроме непосредственного снижения расходной части бюджетов некоторые муниципальные образования

стремятся устанавливать приоритетность расходных обязательств путем разделения их на группы и определения первоочередных направлений расходов (по этому пути было рекомендовано пойти муниципальным образованиям Хабаровского края, аналогичный подход используется в Ямало-Ненецком автономном округе).

Наряду с оптимизацией расходов из бюджетов муниципальных образований наиболее распространенным способом решения финансовых проблем на местном уровне следует считать использование межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, которые за последние годы в основном состояли из субсидий: 607 млрд руб. в 2014 и всего 526,7 млрд руб. в 2015 г., что значительно меньше, чем в прошлые годы. Минимальный объем дотаций был достигнут в 2014 г. — 283 млрд руб. Сумма иных межбюджетных трансфертов составила 147,8 млрд руб. в 2015 г.

Если же говорить о том, каким именно типам муниципальных образований выделяются трансферты, то поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты городских округов в среднем по России несколько отличается от аналогичных поступлений в бюджеты муниципальных образований других типов. Уровень поступления дотаций в бюджеты городских округов ниже, а субсидий (почти половина объема субсидий, выделяемых всем муниципальным образованиям) и субвенций — выше, что связано с большим объемом передаваемых городским округам государственных полномочий.

Очевидно, что в нынешних условиях регионы, выделяющие трансферты, усиливают контроль за ними, в том числе путем установления дополнительных условий для получателей средств. Так, в Тверской области внедрена практика предоставления дополнительной финансовой помощи муниципальным образованиям только в рамках реализации планов финансового оздоровления при условии сокращения муниципальными образованиями неэффективных расходов местных бюджетов. В Вологодской области установили зависимость получения части межбюджетного трансферта от выполнения показателей по наращиванию собственной доходной базы муниципального образования и сокращению задолженности, которые должны быть зафиксированы в соглашениях с регионом. В Хабаровском крае поставили выделение средств на проекты развития муниципальных образований в зависимость от местных инициатив граждан, что, по мнению региональных властей, повышает эффективность предоставления соответствующих субсидий.

Кстати, учет местных инициатив при финансировании нужд муниципальных образований активно начали использовать во многих регионах, например, в Кировской области, Красноярском крае, Республике Башкортостан и т.п. Этот способ называют «инициативное бюджетирование», то есть речь идет об участии местных жителей в реализации проектов, направленных на решение вопросов местного значения, либо путем определения с их помощью необходимых направ-

лений финансирования, либо их вовлечение в долевое финансирование проектов, наряду со средствами местных предприятий, регионального и местного бюджетов). Варианты такого привлечения населения могут быть разные, например, в Тульской области развивается программа «Народный бюджет», аналогичный подход использовали в г. Череповце.

Помимо оптимизации расходной части местных бюджетов большое внимание уделяется увеличению и укреплению доходов муниципалитетов, поскольку объема налоговых доходов всегда было недостаточно для решения вопросов местного значения в связи с существующим закреплением в Бюджетном кодексе РФ распределения доходов между уровнями бюджетной системы, а тем более это стало очевидно в условиях кризиса, когда недостаточность и дотационность местных бюджетов, а также их зависимость от межбюджетных трансфертов выросли еще больше. Таким образом, стимулирование роста объема исключительно местных налогов не решает проблему недостаточности бюджетных средств, поскольку эти налоги составляют недостаточно большой объем средств бюджетов муниципальных образований. В связи с этим большую роль приобретает инициатива регионов по установлению нормативов отчислений налогов в местные бюджеты. Например, Вологодская область в целях повышения заинтересованности муниципальных образований в увеличении поступлений доходов от субъектов малого бизнеса и в легализации доходов этого сектора экономики установила норматив отчислений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, муниципальным районам — 50%, городским округам — 20%.

Основным налоговым источником для муниципальных образований является налог на доходы физических лиц (НДФЛ), который составляет до 2/3 налоговых доходов районов и городских округов, в результате чего налоговые доходы в бюджетах городских округов выше, чем доходы, поступающие в бюджеты поселений, а следовательно, выше и самостоятельность данного типа муниципальных образований. За последнюю пару лет, как отмечает В.В. Левина, произошло снижение поступлений НДФЛ в местные бюджеты в связи с изменением нормативов, одновременно существенно увеличилась величина субвенций, что, по ее мнению, иллюстрирует продолжающийся рост централизации финансовой системы и уменьшение возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения⁴.

При этом некоторые муниципалитеты сознательно снижают некоторые виды доходов с целью стимулирования производства и экономики на своей территории, что, предположительно, повлечет благоприятные последствия для бюджета за счет повышения объема собираемых налогов. Например, в Казани предусмотрели понижение платы в бюджет города по договорам на установку рекламных конструкций на 20%, а также бесплатное предоставление торговых мест на рынках, ярмарках и в киосках для местных производителей.

⁴ См.: Левина В.В., Яговкина В.А. Указ. соч. С. 129 (автор главы — В.В. Левина).

Следует отметить, что при этом возникает опасность давления, оказываемого на местные бюджеты в связи с необходимостью поддержки организациям и компаниям, которые являются значимыми для данного региона. В этом случае необходимо соблюдать баланс интересов местных хозяйствующих субъектов (использование производимой на территории муниципального образования продукции для муниципальных нужд, расширение доли контрактов с малым и средним бизнесом, субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным местными предпринимателями, занятыми в определенных отраслях, и т.п.) и местного бюджета как фонда денежных средств, предназначенного для решения вопросов местного значения.

Также уделяется внимание повышению эффективности использования муниципального имущества и снижению расходов на его содержание, например, за счет оптимизации расходов на налоги путем проведения инвентаризации земли с учетом потребности, фактического использования, кадастровой стоимости земельных участков (Краснодарский край). В Республике Чувашия предпринято замещение бюджетных расходов на обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений внебюджетными средствами за счет сдачи закрепленного за ними имущества в аренду.

Кроме того, произошло сокращение доходов от использования финансовых инструментов, которые и до кризиса применялись на муниципальном уровне незначительно, а также сокращение или исчерпание резервов, которые были накоплены местными бюджетами в прежние годы.

Таким образом, можно выявить следующие тенденции в финансово-бюджетной сфере муниципальных образований в условиях кризиса:

— большая часть усилий сводится к поиску средств для покрытия ежедневных потребностей муниципальных образований, а не к стратегическому планированию в бюджетной сфере;

— необходимость подчиняться общим тенденциям бюджетной политики региона и страны в целом, в том числе следовать избранным на региональном уровне путям и способам преодоления кризиса;

— это — вольно или невольно — влечет повышение взаимодействия с региональными властями, в том числе путем разработки общих планов и так называемых «дорожных карт», подписания соглашений, образования совместных комиссий и т.п.;

— при этом необходимо соблюдать требования федеральных и региональных нормативных актов (например, реализовывать так называемые «майские указы» Президента РФ) при зачастую недостаточном объеме собственных средств;

— наиболее распространенный способ решения бюджетных проблем — оптимизация доходов и расходов местных бюджетов (на содержание органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, систематизация адресной помощи населению, рациональное использование имущества и т.д.) и увеличение зависимости (либо в числовом выражении, либо в процентном от общего объема доходов соответствующего местного бюджета) от межбюджетных трансфертов, что повышает влияние на деятельность муниципалитетов вышестоящих субъектов.

Литература

1. Левина В.В., Яговкина В.А. Управление муниципальными финансами. Учебное пособие. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

Переименование муниципальных образований и преобразование юридических лиц: общие черты и принципиальные отличия

Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, научный сотрудник Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[irina_kabanova@mail.ru]
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

В статье на основании анализа практики преобразования муниципальных образований ставятся вопросы о допустимости применения к данным отношениям норм о реорганизации юридических лиц, обозначаются проблемы, связанные с применением указанных норм, а также делается вывод о нежелательности применения аналогии права к исследуемым отношениям.
Ключевые слова: преобразование, реорганизация, муниципальные образования, юридические лица, органы публичной власти.

Renaming of Municipalities and Reorganization of Legal Entities: Common Features and Fundamental Differences

Kabanova Irina E., Candidate of Legal Sciences, Research Scientist of the Kutafin Moscow State, University (MSAL)

Based on the analysis of municipality reorganization practice, the article raises questions on applicability to these relations of provisions on corporate restructuring, describes problems associated with the application of these provisions, as well as concludes on the undesirability of applying the analogy of law to the relations under study.

Key words: reorganization, restructuring, municipalities, legal entities, public authorities.

Требования к территориальной организации местного самоуправления, понятие, виды и порядок преобразований муниципальных образований урегулированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Наличие в Федеральном законе № 131-ФЗ закрытого перечня видов изменения территории муниципального образования обусловлено необходимостью предотвращения появления новых вариантов изменения (преобразования) или прекращения статуса муниципальных образований законами субъектов Рос-

сийской Федерации и направлено на обеспечение стабильности единой системы местного самоуправления на двух территориальных уровнях — поселений и муниципальных районов.

В Федеральном законе № 131-ФЗ не предусмотрено возможность правового регулирования субъектами Российской Федерации требований к территориальной организации местного самоуправления, понятий, видов и порядка преобразования муниципальных образований, хотя отдельные вопросы преобразований муниципальных образований регулируются законами субъектов РФ (например, порядок инициирования преобразования населением, констатация результата преобразования и др.)².

В Постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П Конституционный Суд РФ указал, что наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований представляет собой существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, «имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления»³.

Обязательность учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Экспертное заключение Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района от 12.01.2017 // URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/01/19-01-2017_0.pdf

³ Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие / Е.С. Шугрина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 121.

приводить к отказу от него⁴. При принятии решений о преобразовании в обязательном порядке должны соблюдаться принципы территориальной организации местного самоуправления, определенные в ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ.

В ответ на правоприменительную практику, складывающуюся по вопросу территориальной организации местного самоуправления, Конституционный Суд РФ в 2015 г. принял Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30 по т.н. «Иркутскому делу», в котором подчеркивается обязательность юридического равенства муниципальных образований и определены критерии их возможной дифференциации в целях в т.ч. учета региональных особенностей, связанных с географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т.п.⁵

В настоящее время в Московской области наблюдается чрезвычайно активная деятельность по изменению территорий муниципальных образований, в результате которой объединяются территории городских и сельских поселений без изменения границ территории муниципальных районов и де-факто осуществляется преобразование муниципальных образований, не предусмотренное законодательством.

В результате объединения поселений прекращаются полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления каждого из объединяемых поселений. Поселения утрачивают статус муниципальных образований со дня вступления в силу соответствующих законов субъектов Российской Федерации⁶.

Некоторые из процедур изменения территории муниципального образования являются одноименными с формами реорганизации юридических лиц — разделением, выделением, присоединением, поэтому можно рассмотреть процедуру изменения территории муниципального образования с позиции гражданского законодательства как процедуру реорганизации и правопреемства юридических лиц. Применительно к юридическим лицам существует и преобразование как форма реорганизации, однако в контексте

деятельности муниципальных образований термин «преобразование» выступает объединяющим для всех вышеперечисленных видов изменения территории муниципального образования.

При этом по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ к публично-правовым субъектам применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов, но лишь в тех случаях, когда данные субъекты участвуют в гражданских правоотношениях.

В практике последних лет прослеживается тенденция наделения публичных субъектов статусом юридического лица. В ряде правовых актов юридическими лицами провозглашаются органы публичной власти⁷, но этот подход не является общераспространенным. Так, ни Федеральное собрание Российской Федерации, ни Президент России, ни Правительство России не считаются юридическими лицами, тогда как аналогичные региональные органы власти, напротив, признаны таковыми в силу п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸. Одновременно п. 17 Положения об Администрации Президента Российской Федерации гласит: «Администрация является юридическим лицом»⁹. На уровне субъекта Российской Федерации встречается и иная формулировка: представительный орган власти, орган исполнительной власти и органы местного самоуправления обладают правами юридического лица¹⁰.

В гражданском обороте от имени публичных образований выступают органы публичной власти, которые зачастую обладают статусом юридического лица, в рамках компетенции, установленной соответствующими нормативными актами публичного права, определяющими правовое положение таких органов.

От имени субъекта Российской Федерации вправе действовать высшее должностное лицо субъекта Федерации, а также органы государственной власти, наделяемые в этих целях законодателем правами юридического лица¹¹. От имени муниципального образования вправе действовать главы местных администраций и другие должностные лица местного самоуправления

⁴ Шугрина Е.С. Изменение территории муниципального образования: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Местное право. 2012. № 5. С. 13–22.

⁵ Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления : учебное пособие / Е.С. Шугрина. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 126.

⁶ См.: Закон Московской области «Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района», принятый постановлением Московской областной думы от 17 сентября 2015 г. № 17/138-П.

⁷ Ст. 41, п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; п. 2 ст. 2 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»; ст. 1 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; ст. 11.1, п. 12 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁹ Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

¹⁰ Устав (Основной закон) Самарской области [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Подп. «а» п. 7 ст. 18 и п. 4 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

в соответствии с уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица в форме учреждений в целях выполнения управленческих функций. Система органов местного самоуправления в РФ устанавливается уставом муниципального образования.

Российский законодатель в п. 2 ст. 124 ГК РФ указывает лишь на возможность применения норм о юридических лицах к Российской Федерации, субъектам Федерации и муниципальным образованиям, если иное не вытекает из закона или особенностей этих субъектов, тогда как положение Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований как самостоятельных полноправных участников гражданского оборота регулируется в соответствии со ст. 124 и 125 ГК РФ как положение субъектов, не обладающих статусом юридических лиц.

Однако существует аномальная, но широко распространенная практика совершения в едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) записей об органах публичной власти.

Например, администрация городского округа Мытищи Московской области является юридическим лицом, зарегистрированным в ЕГРЮЛ инспекцией ФНС России по г. Мытищи Московской области.

Решением Совета депутатов Мытищинского муниципального района Московской области от 13 января 2016 года № 31/1 ранее созданный Совет депутатов Мытищинского муниципального района, срок полномочий которого истекает в 2019 году, переименован в Совет депутатов городского округа Мытищи Московской области, о чем 18 января 2016 года произведена соответствующая запись в ЕГРЮЛ.

Лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени данного юридического лица, является глава городского округа Мытищи (следовательно, при смене главы городского округа в ЕГРЮЛ незамедлительно должна вноситься новая запись о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени муниципального образования).

Также в Письме Федеральной налоговой службы от 31 июля 2015 г. № ЕД-4-14/13467 «О внесении в ЕГРЮЛ сведений о публично-правовых образованиях, являющихся учредителями юридических лиц, и об органе, осуществляющем полномочия данного учредителя» разъяснено, что в ЕГРЮЛ должны вноситься и актуализироваться сведения об изменении состава участников (учредителей) юридических лиц.

Учредителем юридического лица «Администрация городского округа Мытищи Московской области», согласно записи в Реестре, выступает администрация Московской области, т.е. с точки зрения гражданского права данная конструкция означает зависимость муниципального образования от субъекта Российской Федерации (в т.ч. имущественную и организационную), что противоречит предписанию ч. 2 ст. 6 Федерального закона о том, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований

и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Органы и структуры публично-правовых образований не могут признаваться самостоятельными субъектами ни в публично-правовых, ни в частноправовых отношениях. В первых субъектом является само публично-правовое образование, т.к. органы и учреждения не обладают самостоятельной волей, а реализуют волю публично-правовых образований. Что касается частноправовых отношений, то в соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ субъекты гражданского права приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, свободно устанавливая свои права и обязанности на основе договора и определяя любые не противоречащие законодательству условия договора, а согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ участие субъекта гражданского правоотношения должно быть основано на автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Ни того ни другого у органов публичной власти нет, следовательно, органы публичной власти не обладают главными характеристиками самостоятельного субъекта гражданского права.

Следует отметить, что ст. 57 ГК РФ «не знает» такой формы реорганизации как объединение, а «преобразование» подразумевает изменение организационно-правовой формы юридического лица. Организационно-правовая форма муниципального образования при переименовании не изменяется.

Верховный Суд Российской Федерации в 2016 г. высказал позицию о том, что при преобразовании нет правопреемства, происходит только смена организационно-правовой формы юридического лица, поэтому, например, не требуется регистрировать переход прав на недвижимость. Правда, с этой точкой зрения на преобразование не согласно Министерство финансов РФ, которое указывает, что при преобразовании происходит переход права собственности, и в случае регистрации прав на имущество такой переход должен быть зарегистрирован¹². Представляется верной позиция Минфина России, поскольку в результате преобразования юридическое лицо, созданное в одной организационно-правовой форме, прекращает свое существование, и возникает новое юридическое лицо в иной организационно-правовой форме.

Такая организационно-правовая форма как муниципальное образование в российском законодательстве отсутствует, поэтому при преобразовании муниципальных образований в смысле ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразования в гражданско-правовом смысле не происходит.

Подтверждает это и тот факт, что если юридическое лицо считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации,

¹² Письмо Минфина России от 11.10.2016 № 03-05-05-03/59071.

то муниципальное образование считается преобразованным с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

При изменении наименования муниципального образования необходимо принимать во внимание, что прежнее наименование может представлять историческую ценность (город Верей, который в результате преобразования станет частью Наро-Фоминского городского округа, потеряет свое историческое название, известное с 1371 г.), а также являться наименованием места происхождения товара (ст. 1516 ГК РФ), которому предоставляется правовая охрана в случае, если обозначение муниципального образования представляет собой полное или сокращенное наименование страны, городского или сельского поселения, местности или другого географического объекта, а также обозначение, производное от такого наименования и ставшее известным в результате его использования в отношении товара, особые свойства которого исключительно или главным образом определяются характерными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами. Правовая охрана предоставляется и обозначению, которое позволяет идентифицировать товар как происходящий с территории определенного географического объекта и, хотя не содержит наименования этого объекта, стало известным в результате использования данного обозначения в отношении товара с особыми свойствами.

Показательным в данном случае может оказаться решение, принятое депутатами Московской областной Думы об объединении территории городского поселения Мытищи, городского поселения Пироговский и **сельского поселения Федоскинское** без изменения границ территории Мытищинского муниципального района¹³.

Верховный Суд Российской Федерации подтвердил, что городской округ Мытищи не является вновь образованным муниципальным образованием, преобразован путем изменения статуса существовавшего муниципального образования в связи с наделением его статусом городского округа с возложением исполнения полномочий органов местного самоуправления городского округа Мытищи на действующие органы местного самоуправления Мытищинского муниципального района¹⁴.

Однако гражданское законодательство не содержит такого основания для перерегистрации права

пользования наименованием места происхождения товара как преобразование муниципального образования. Одновременно именно на уровне муниципальных образований созданы многие предприятия и ремесленные производства, особые свойства продукции которых исключительно или главным образом определяются характерными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами (всемирно известные Федоскинская миниатюра, Жостовская роспись (Жостово, кстати, также отнесено к территории Мытищинского городского округа), Гжель и т.п.).

Следует признать, что, руководствуясь только гражданско-правовыми нормами, невозможно разрешить вопросы об исполнении расходных обязательств, о юридической судьбе муниципальных унитарных предприятий и учреждений, о праве пользования наименованием места происхождения товара, и многие другие, возникающие в связи с изменением наименования публично-правового образования.

Распространение гражданско-правовых норм о юридических лицах на отношения, связанные с преобразованием муниципальных образований, представляется ошибочным, поскольку гражданско-правовые способы реорганизации юридических лиц неприменимы к публично-правовым образованиям. Последние не являются юридическими лицами по способу создания (и если это однозначно признается в отношении Российской Федерации и ее субъектов, то почему должно делаться исключение в отношении муниципальных образований?), а следовательно, и по способу реорганизации (преобразования).

Проводимые реформы местного самоуправления имеют разнонаправленные последствия, в т.ч. и гражданско-правовые, однако наличествующий правовой инструментарий (как из арсенала частного, так и из арсенала публичного права) далеко не всегда позволяет адекватно определить и урегулировать те общественные отношения, которые возникают в результате проводимых реформ.

Муниципальное право, как известно, является комплексной отраслью российского права, поэтому при разработке концепций и реализации масштабных реформ местного самоуправления необходима их экспертная оценка и корректировка специалистами в сфере и публичного, и частного права во избежание появления правовых лагун или, напротив, ошибочного либо избыточного правового регулирования.

¹³ Закон Московской области «Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района»: принят постановлением Московской областной Думы от 17 сентября 2015 г. № 17/138-П.

¹⁴ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 4-ап/16-15.

Литература

1. Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.
2. Шугрина Е.С. Изменение территории муниципального образования: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Местное право. 2012. № 5.

«Освободите землю»: муниципально-правовой взгляд на внесудебный порядок сноса самовольных построек в городе Москве

Трубилов Георгий Владимирович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова
[trubilov.georgii@yandex.ru]
119991, Россия, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

Статья посвящена исследованию возможности осуществления внесудебного порядка сноса самовольных построек в городе Москве органами государственной власти субъекта РФ исходя из принципов разграничения компетенции органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в данном городе федерального значения. Приводятся аргументы, почему действующая редакция п. 4 ст. 222 Гражданского кодекса РФ не позволяет осуществлять данные полномочия органам государственной власти субъекта РФ — города федерального значения Москвы, а также возможные возражения на них и их отражение в судебной практике.

Ключевые слова: местное самоуправление, разграничение компетенции, город федерального значения Москва, самовольная постройка, государственная и муниципальная собственность.

Clear the Land: Public Legal View on the Non-Judicial Demolition of Unauthorized Structures in Moscow

Trubilov Georgy V., Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Lomonosov Moscow State University (LMSU)

The article is devoted to investigation of the possibility of extrajudicial order of demolition of unauthorized constructions in the city of Moscow by bodies of state power of a subject of the Russian Federation on the basis of principles of differentiation of the competence of bodies of state power of subject of the Russian Federation and bodies of local self-government in the city of Federal significance. Provide the reasons why the current version of paragraph 4 of article 222 of the Civil code does not allow these powers to the bodies of state power of a subject of the Russian Federation — the city of Federal significance of Moscow and possible objections to them, and their reflection in the judicial practice.

Key words: local self-government, distribution of powers, the city of Federal significance Moscow, unauthorized construction, state and municipal property.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹, вступивший в законную силу 1 сентября 2015 года, предоставил органам местного самоуправления городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) право осуществлять снос самовольной постройки без судебного решения в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения.

Таким образом, данное полномочие предоставлено только органам местного самоуправления трех видов муниципальных образований — городским округам, городским округам с внутригородским делением (согласно абзацу 2 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации»²) и муниципальным районам. Последним это право предоставлено только в отношении межселенных территорий, соответственно на территории городских и сельских поселений действие п. 4 ст. 222 ГК РФ не распространяется. Снос самовольных построек на территории внутригородских районов, в свою очередь, может осуществляться, если решение об этом будет принято органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением.

Заметим, что по букве закона такое полномочие не предоставлено органам местного самоуправления городских и сельских поселений — по всей видимости, законодатель их попросту забыл (но не забыл про межселенные территории муниципальных районов, где самовольные постройки по объективным причинам встречаются гораздо реже, чем на территории городских и сельских поселений). Эту оплошность законодателя уже заметили в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: ими опубликован законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (в части совершенствования порядка осуществления строительного надзора), в котором в том числе предлагается дополнить перечень видов муниципальных образований, перечисленных в п. 4 ст. 222 ГК РФ, словом «поселения». Объек-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I), ст. 4384.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

³ Федеральный портал проектов нормативно-правовых актов: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=49455>

тивно говоря, городские округа — это тоже поселения (по определению абзаца 6 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴), но ввиду того, что сам ФЗ № 131 подчас не следует этой логике, для правоприменителей будет полезнее, если в п. 4 ст. 222 ГК РФ будут перечислены конкретно все виды муниципальных образований, в том числе городские округа.

Однако до сих пор незамеченной на официальном уровне осталась другая ошибка федерального законодателя при составлении нормы п. 4 ст. 222 ГК РФ. А именно: не распространяется это нововведение и на города федерального значения, поскольку их муниципальные образования — внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) городов федерального значения — в п. 4 ст. 222 ГК РФ не названы.

В силу ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ законом города федерального значения может быть решено, какие из полномочий будут осуществляться органами местного самоуправления, а какие — органами государственной власти субъекта РФ, но лишь в отношении тех полномочий, которые отнесены федеральными законами к компетенции либо всех муниципальных образований, либо конкретно к компетенции внутригородских муниципальных образований городов федерального значения или их региональных властей.

Соответственно, действие п. 4 ст. 222 ГК РФ распространялось бы на полномочия московских властей, если бы в п. 4 ст. 222 ГК РФ было написано просто «органы местного самоуправления» (без указания конкретных видов муниципальных образований) или наряду с перечисленными были названы «внутригородские муниципальные образования городов федерального значения» или же были конкретно указаны городские власти городов федерального значения. Последний вариант используется в федеральном законодательстве в виде формулировки «В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе указанные в части ... статьи ... полномочия органов местного самоуправления в области ... отношений осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, если иное не предусмотрено законами данных субъектов Российской Федерации»⁶. Действующая редакция п. 4 ст. 222 ГК РФ этого права не предоставляет.

Вероятно, при принятии Постановления Правительства Москвы от 08.12.2015 № 829-ПП «О мерах по

обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» (ред. от 04.10.2016)⁷, в котором есть ссылка на ст. 222 ГК РФ, руководствовались положениями ч. 2 ст. 63 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016)⁸, приравнявшего муниципальные образования Москвы к городским округам по объему полномочий в градостроительной сфере. Однако полномочие, введенное в п. 4 ст. 222 ГК РФ, хотя с содержательной точки зрения и связано с градостроительным регулированием, по форме относится к гражданскому законодательству. Об этом ранее неоднократно говорил Верховный Суд РФ — например, в определении Верховного Суда РФ от 29.10.2008 № 9-Г08-15, касающемся регулирования нормативно-правовым актом субъекта РФ сноса самовольной постройки после принятия решения суда об этом: «Удовлетворяя требования прокурора по пункту 3.17. Положения, предоставляющему уполномоченному органу право принять решение о сносе самовольных построек и незаконных временных объектов, суд правильно указал, что субъект Российской Федерации превысил свои полномочия, решив вопрос гражданского законодательства, находящегося в ведении Российской Федерации»⁹.

Поскольку гражданское законодательство находится в исключительном ведении РФ, то органы местного самоуправления обладают лишь тем набором прав, которые закреплены в отношении них в ГК РФ.

Отдельно стоит сказать о применимости п. 4 ст. 222 ГК РФ к городским округам Троицк и Щербинка, находящимся в составе Москвы. Дело в том, что формально все муниципальные образования Москвы относятся к одному виду — внутригородским территориям (внутригородским муниципальным образованиям) города федерального значения. Дальнейшая их классификация в законодательстве Москвы на муниципальные округа, поселения и городские округа проводится с целью сохранить исторические наименования присоединенных в 2012 году муниципальных образований в соответствии с Законом г. Москвы от 28 июля 2011 г. № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»¹⁰. Однако московские власти, обещающие в данном городском законе максимально сохранять статус присоединенных муниципальных образований, не вправе выходить за пределы своей компетенции, следующей из федерального законодательства. Право менять вид муниципального образования с внутригородской территории (внутригородского муниципального образования) города

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

⁶ См., напр.: ч. 2 ст. 14 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4218.

⁷ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 69.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 44.

федерального значения на какой-то другой федеральным законом московским властям не предоставлено.

Использование в наименовании муниципальных образований Новой Москвы слов «городской округ» еще не делает их городскими округами с точки зрения федерального законодательства (иначе, например, сельские поселения называли бы себя в уставах городскими поселениями в обход процедуры преобразования муниципального образования, требуя предоставить им все права городских поселений). Московские власти могут наделить (или соответственно забрать себе на их территориях) городские округа Троицк и Щербинка лишь теми полномочиями, которые отнесены к компетенции их муниципальных образований федеральным законом, чего не сделано в п. 4 ст. 222 ГК РФ.

Отметим, что изменения в ст. 222 ГК РФ были внесены на стадии возврата от 3 чтения ко 2 чтению в законопроект, который касался совсем другого вопроса гражданского законодательства, чем самовольная постройка (законопроект № 759895-6 — данные с сайта Государственной Думы РФ¹¹), при этом в электронной карточке законопроекта отсутствует отзыв комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, который следовало бы назначить комитетом-соисполнителем после внесения таких поправок (обычно это делается до 1 чтения, но в данном случае сначала в этом не было необходимости). Видимо, это послужило одной из причин наличия в принятом законе таких муниципально-правовых ошибок, жертвами которых стали как муниципальные образования нескольких видов и городские власти города Москвы, так и простые граждане и юридические лица — владельцы снесенных самовольных построек.

Позицию московских властей понять можно — ведь в сущности ситуация с самовольными постройками в городах федерального значения ничем не отличается от городских округов, однако с юридической точки зрения их действия по принятию Постановления Правительства Москвы от 08.12.2015 № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» (ред. от 04.10.2016) и его последующей реализации были незаконны.

Примечательно совсем другое. Данное постановление еще в первоначальной своей редакции обжаловалось в судебном порядке, в том числе дело дошло до Верховного Суда РФ. Исходя из текста апелляционного определения Верховного Суда РФ от 29.04.2016 № 5-АПГ16-12¹² представители Правительства Москвы делали упор на частноправовую риторiku: дескать, Москва как собственник земли, на которой возведены самовольные постройки, с помощью принятого постановления защищала свои права, добавляя, что

принятое постановление относится к земельному законодательству (напомним, что в самом постановлении есть ссылка на ГК РФ, но не на ЗК РФ), которое относится к сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ (с чем согласился суд первой инстанции в решении Московского городского суда от 24.12.2015 по делу № За-907/2015¹³). При этом если следовать этой логике «самозащиты прав земельного собственника», то собственники любых земельных участков (в том числе те муниципальные образования, которые не перечислены в п. 4 ст. 222 ГК РФ, а также обычные граждане и юридические лица) вправе без судебного решения сносить самовольные постройки, если те будут находиться на их земельном участке, в порядке п. 4 ст. 222 ГК РФ — что, конечно же, не так. Владельцы самовольных построек делали упор на отсутствие судебной защиты при внесудебном сносе самовольных построек и ряд иных нарушений.

Но ни одна из сторон (как следует из текста судебного акта) и ни один из судов (ни первой, ни апелляционной инстанций) даже не рассматривали вопрос о том, а вправе ли было Правительство Москвы в своем подзаконном акте (т.е. даже не в форме закона субъекта РФ) использовать полномочия, которые предоставлены в п. 4 ст. 222 ГК РФ лишь органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (на межселенных территориях). Таким образом, суды отказали в признании недействующим данного акта, даже не рассмотрев всех возможных оснований признания его недействующим, вопреки порядку рассмотрения подобных административных споров, закрепленному в ч. 7 и 8 ст. 213 «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016)¹⁴.

Другие попытки обжаловать данное постановление также не увенчались успехом — из-за норм о преюдициальном значении состоявшихся решений судов по данному вопросу. Была даже попытка обращения в Конституционный Суд РФ группы депутатов, правда, в отношении п. 4 ст. 222 ГК РФ, а не московского постановления. Однако в Определении Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1748-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁵, по понятным причинам, московская специфика не рассматривалась, а сама норма закона была признана соответствующей Конституции РФ, хотя и было высказано несколько важных для правоприменителей правовых позиций (не касающихся именно Москвы).

Ситуация со сносом самовольных построек во внесудебном порядке широко освещалась в СМИ, не остались в стороне и научные и научно-практические издания¹⁶. В приведенных научных публикациях приво-

¹¹ URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=759895-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=759895-6)

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., например: Яковлев Н. Снос торговых точек в Москве. Где кончается неприкосновенность частной собственности, или Как суды делегируют свои функции местным органам власти // Жилищное право. 2016. № 6 ; Бевзенко Р.С. Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 5 ; Касьянов А. Законный произвол. Порядок сноса самовольных построек // ЭЖ-Юрист. 2016. № 9.

дятся справедливые доводы в отношении частноправового аспекта данной проблемы, но также ничего не говорится про муниципально-правовой аспект. Между тем именно последний является первичным в данном вопросе: спорить о признаках самовольной постройки в городе Москве применительно к п. 4 ст. 222 ГК РФ имеет смысл лишь тогда, когда п. 4 ст. 222 ГК РФ будет касаться московской территории в принципе.

Заметим, что подчас в публикациях СМИ московские власти изображались как органы местного самоуправления городского округа, или муниципальные власти, что, естественно, давным-давно уже не так (так называемый «двойной статус» властей города Москвы перестал существовать в начале 2000-х годов — и не без помощи судов). Вероятно, на это заблуждение повлияла следующая часть решения Московского городского суда от 24.12.2015 по делу № За-907/2015:

«Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» установил новый способ защиты прав в отношении самовольных построек, расположенных на отдельных территориях, предусмотрев *возможность их внесудебного сноса на основании соответствующего решения органа местного самоуправления городского округа (пункт 4 статьи 222 ГК РФ)*. Именно в целях реализации положений пункта 4 статьи 222 ГК РФ, допускающего административный снос самовольных построек, расположенных в зонах с особыми условия-

ми использования территории (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территориях общего пользования либо в полосах отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения, *Правительством Москвы и принято оспариваемое постановление*».

Конечно, государственная власть субъекта РФ — города федерального значения Москвы особенно сильна (по сравнению с «коллегами» из других регионов) за счет своего определяющего воздействия в сфере местного самоуправления, но не всецельна. Если федеральный законодатель, пусть и по ошибке, дал в п. 4 ст. 222 ГК РФ полномочие по внесудебному сносу самовольных построек определенным муниципальным образованиям и «московских» в этом перечне нет, то Правительству Москвы следовало добиваться принятия поправок к п. 4 ст. 222 ГК РФ (через Мосгордуму, имеющую право законодательной инициативы по ч. 1 ст. 104 Конституции РФ¹⁷, или через своего представителя в Совете Федерации, имеющего аналогичное право), а не предпринимать собственное правовое регулирование в опережение федерального в сфере исключительного ведения РФ — гражданском законодательстве. Полномочие, закрепленное в п. 4 ст. 222 ГК РФ, носит публичный, а не частноправовой характер, а потому распространяется лишь на тех, для кого оно прямо предусмотрено в законе, не входя в набор правомочий любого собственника земли, будь то даже субъект РФ — город федерального значения Москва.

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Литература

1. Бевзенко Р.С. Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 5.
2. Касьянов А. Законный произвол. Порядок сноса самовольных построек // ЭЖ-Юрист. 2016. № 9.
3. Яковлев Н. Снос торговых точек в Москве. Где кончается неприкосновенность частной собственности, или Как суды делегируют свои функции местным органам власти // Жилищное право. 2016. № 6.

Основные стадии реализации контрольной деятельности, осуществляемой в рамках статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ

Ялгонская Наталья Сергеевна, заместитель директора Институт муниципального развития
[poleva@krasimr.ru]
660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, д. 110

В статье рассматриваются особенности процедуры проведения проверок органов местного самоуправления в соответствии со статьей 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ключевые слова: орган местного самоуправления, проверки, статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ, властно-распорядительный субъект, органы контроля и надзора.

Main Stages of Control Exercised under Article 77 of the Federal Law No. 131-ФЗ

Yaltonskaya Natalya S., Deputy Director of the Institute of Municipal Development

The article describes the special features of inspection of local government in accordance with Article 77 of the Federal Law No. 131-ФЗ "On General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation" dated October 06, 2003.

Key words: local government body, inspections, Article 77 of the Federal Law No. 131-ФЗ, public administrative body, control and supervision authorities.

Органы местного самоуправления, являясь элементом публичной власти, самостоятельно и под свою ответственность реализуют значительный объем полномочий, вытекающий не только из вопросов местного значения, но и из переданных государственных полномочий. От качества работы органов местного самоуправления в первую очередь зависит уровень жизни населения соответствующего муниципального образования.

Эффективность любой деятельности во многом определяется степенью контроля, который проводится в процессе ее осуществления. Предоставление права местному самоуправлению регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею в интересах местного населения под свою ответственность сочетается с необходимостью государственного контроля за его деятельностью¹.

В статье 8 Европейской хартии местного самоуправления предусмотрены принципы, на которых должна базироваться контрольно-надзорная деятельность за органами местного самоуправления:

— административный контроль может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом (п. 1);

— административный контроль преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов; контроль за целесообразностью может осуществляться в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления (п. 2);

— административный контроль должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (п. 3)².

Важным шагом, с точки зрения регламентации контрольных мероприятий в отношении деятельности органов местного самоуправления, стало внесе-

ние в 2013 году изменений в статью 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). На значимость данных положений закона указала и Е.С. Шугрина: «в декабре 2013 года в статью 77 Федерального закона от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены достаточно серьезные изменения, направленные на нормализацию взаимоотношений контрольно-надзорных органов и органов местного самоуправления.»³

Среди наиболее существенных поправок назовем следующие изменения, внесенные в рассматриваемую статью:

— для органов местного самоуправления предусмотрены примерно те же гарантии, что и для юридических лиц в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

— установлены разумные сроки рассмотрения обращений органов государственного контроля (надзора);

— установлен запрет дублирования контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней;

— координация деятельности органов государственного контроля (надзора) возложена на органы прокуратуры;

— установлено, что органы местного самоуправления вправе не представлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если эта информация ранее была представлена либо находится в открытом доступе (например, на сайте органа местного самоуправления);

¹ Попов Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 22–27.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.

— органам государственного контроля (надзора) запретили требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов⁴.

Несмотря на сделанный значительный шаг в регламентации вопроса, связанного с административным контролем за деятельностью органов местного самоуправления, введенный механизм осуществления контроля не отражает специфики проверок публично-властной деятельности и нередко определяется подзаконными нормативно-правовыми актами органов государственной власти⁵, что противоречит п. 1 ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что в действующем законодательстве имеется еще один механизм проведения проверок, который подробно регламентирован положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ). Он связан с контролем за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в рамках которого органы местного самоуправления, как юридические лица, подвергаются проверкам органов контроля (надзора).

К сожалению, из-за непонимания различий в данных видах проверочных мероприятий на практике происходит их смешение, что приводит к неправильному применению закона и, как следствие, — безосновательному привлечению органов местного самоуправления к ответственности. Правоохранительные органы, не понимая различия в контрольных процедурах, предусмотренных названными законами, проверяя органы местного самоуправления как властно-распорядительные субъекты, используют положения Федерального закона № 294-ФЗ либо одновременно используют в качестве правового основания два закона — Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 77) и Федеральный закон № 294-ФЗ. К сожалению, такая же путаница встречается и в судебных решениях⁶.

Это, в свою очередь, порождает ненадлежащее привлечение к административной ответственности органов местного самоуправления и приводит к назначению огромных штрафов, которые являются нагрузкой

для дотационных бюджетов муниципальных образований.

Отрадно констатировать, что в настоящее время имеются судебные решения, в которых четко разграничиваются данные виды контроля: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.10.2015 № Ф02-5750/2015 по делу № А33-25700/2014; Постановление Верховного Суда РФ от 23.11.2015 № 80-АД15-2; Постановление Верхнеколымского районного суда (Республика Саха Якутия) № 5-15/2015 от 24 ноября 2015 г. по делу № 5-15/2015.

Органы местного самоуправления должны четко понимать все особенности проверочных мероприятий, заложенных в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Иное может повлечь неправомерное привлечение их к ответственности. Именно это обуславливает важность подробного исследования механизма проведения проверок органов местного самоуправления, урегулированного ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ *объектом контроля* выступает деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по исполнению Конституции РФ и иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, а также муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения и осуществлении полномочий по решению указанных вопросов и иных полномочий, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также соответствия муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ и иным нормативным правовым актам Российской Федерации и субъектов РФ, уставов муниципальных образований.

Таким образом, *объект проверки* включает в себя два элемента:

- 1) исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами действующего законодательства при решении вопросов местного значения и осуществлении иных полномочий,
- 2) соответствие муниципальных правовых актов требованиям действующего законодательства⁷.

Отсюда следует еще одно очень важное обстоятельство — *проверяемыми субъектами* являются органы местного самоуправления или их должностные лица. Причем органы местного самоуправления как субъекты властных отношений, но не хозяйственной деятельности (юридические лица).

⁴ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.

⁵ Приказ Министерства сельского хозяйства Красноярского края от 15.12.2014 № 686-о «Об утверждении Порядка, форм, периодичности и сроков проведения проверок за осуществлением исполнительными органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края переданных отдельных государственных полномочий по организации проведения мероприятий по отлову, учету, содержанию и иному обращению с безнадзорными домашними животными»; Приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края от 25.02.2016 № 51-о «Об утверждении Административного регламента исполнения службой по контролю в области градостроительной деятельности Красноярского края государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Решение № 12-6/2015 от 20 марта 2015 г. по делу № 12-6/2015; Решение № 7-115/2015 от 19 марта 2015 г. по делу № 7-115/2015; Решение № 2-4165/13 2-4165/2013 2-4165/2013-М-3399/2013 М-3399/2013 от 27 июня 2013 г.

⁷ Беликов П.П., Гребеникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской. Саратов, 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Напомним, что до внесения изменений в ст. 77 органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные органы осуществляли надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Уполномоченные органы государственной власти контролировали реализацию органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Кроме того, органы местного самоуправления и их должностные лица, наделенные уставом муниципального образования контрольными функциями, могли осуществлять контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования⁸.

В январе 2013 года на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления обсуждались вопросы совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, в том числе прозвучало, что в России контрольную деятельность за органами местного самоуправления осуществляют 22 органа государственной власти в рамках более чем 40 видов контроля⁹.

Сейчас в качестве *субъектов, уполномоченных на проведение контрольных мероприятий*, выступают органы прокуратуры, государственные органы, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ (далее — органы государственного контроля (надзора)).

В статье 77 содержится очень незначительный объем информации, связанной собственно с *процедурой проведения проверки*. На практике стадии проверочной деятельности чаще всего закрепляются в административных регламентах соответствующих органов контроля (надзора)¹⁰.

На основании анализа норм законодательных и подзаконных актов можно выделить следующие стадии проведения проверочных мероприятий, осуществляемых в рамках ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ:

— планирование проведения проверок органов местного самоуправления (при проведении плановых проверок);

— подготовка проверки;

— проведение проверки;

— оформление результатов проверки, составление акта проверки, подготовка предписания по устранению нарушений требований законов по вопросам осу-

ществления органом местного самоуправления переданных государственных полномочий.

Рассмотрим содержание данных стадий, того объема действий, которые должны быть совершены органами государственной власти при проведении проверок.

1. *Планирование проведения проверок органов местного самоуправления*. Проверочные мероприятия в рамках статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ могут быть реализованы в форме плановой и внеплановой проверки.

Плановые проверки проводятся на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта РФ. Порядок разработки и принятия плана проверок, требования, предъявляемые к сведениям, содержащимся в плане проверок, содержатся в ч. 2.3–2.5 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Периодичность плановых проверок одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления не может быть чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки проводятся на основании решения руководителя органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта РФ, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан (ч. 2.6 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ). Внеплановые проверки также могут проводиться в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

2. *Подготовка проверки*. Основанием для проведения плановых (внеплановых) проверок является приказ органа контроля (надзора), при этом в отношении плановых проверок он издается на основании согласованного и утвержденного плана; в отношении внеплановых проверок — при наличии согласования с прокуратурой субъекта РФ.

Приказ о проведении проверки чаще всего содержит следующую информацию:

— правовые основания проведения проверки;

— наименование органа местного самоуправления, подлежащего проверке;

— форму, предмет проверки и проверяемый период;

— ФИО и должности служащих органа контроля (надзора), уполномоченных на проведение проверки;

— ФИО и должность служащего органа контроля (надзора), ответственного за проведение проверки;

⁸ Гусев А. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления: что изменилось? // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2014. № 2. С. 17–24.

⁹ URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/17397>

¹⁰ Приказ министерства социальной политики Красноярского края от 10.06.2013 № 23-Н «Об утверждении Административного регламента исполнения министерством социальной политики Красноярского края государственной функции по контролю осуществления органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственных полномочий в сфере социального обслуживания и социальной поддержки населения» // СПС «КонсультантПлюс».

— срок проведения проверки с указанием даты начала и даты окончания проверки.

О дате проведения плановой проверки орган местного самоуправления уведомляется в сроки, устанавливаемые органом контроля (надзора), например, не менее чем за 10 рабочих дней до начала проверки путем направления ему уведомления и копии приказа заказным почтовым отправлением с уведомлением, а также с использованием электронного или факсимильного вида связи (внеплановой проверки — не менее чем за 3 рабочих дня до начала проверки любым доступным способом).

3. Проведение проверки. Проверка проводится по месту нахождения органа местного самоуправления — выездная проверка, или по месту нахождения проверяющего органа — документальная проверка.

В ходе проведения документальной проверки рассматриваются документы, имеющиеся в распоряжении органа. В случае если достоверность сведений, содержащихся в документах, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение органом местного самоуправления полномочий, служащий органа контроля (надзора), ответственный за проведение проверки, направляет письменный мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документальной проверки документы или пояснения. Документы представляются в виде копий, заверенных печатью и подписью руководителя (иного уполномоченного лица) органа местного самоуправления.

В ходе осуществления выездной проверки проводятся мероприятия по последовательному истребованию и изучению оформления и фактического исполнения документов, а также осуществлению иных действий органами местного самоуправления, связанных с исполнением переданных государственных полномочий в проверяемый период.

При проведении проверки, как выездной, так и документальной, допустимы письменные запросы органу местного самоуправления, а также устные запросы, адресованные работникам органа местного самоуправления, по вопросам, связанным с проведением проверки. Запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации направляется руководителю органа местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления с учетом их полномочий. Непосредственное рассмотрение запроса осуществляется руководителем органа местного самоуправления, к компетенции которого относятся содержащиеся в запросе вопросы.

Срок, устанавливаемый органами государственного контроля (надзора) для предоставления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления информации по запросу указанных органов государственного контроля (надзора), чаще всего составляет не менее 10 рабочих дней. Сокращение срока предоставления информации допускается в случаях установления фактов нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Согласно ч. 2.8 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления и их должностные лица вправе не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если она ранее была предоставлена либо официально опубликована в СМИ или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления. При этом в ответе на запрос сообщают источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Органы местного самоуправления в ходе проверочных мероприятий должны помнить, что непредоставление или несвоевременное представление государственному органу (должностному лицу) сведений (информации), представление которых (которой) предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных ст. 6.16, ч. 4 ст. 14.28, ст. 19.7.1–19.7.3, 19.7.5–19.7.5-2, 19.7.7, 19.7.8, 19.8 КоАП РФ, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц от 300 до 500 руб., а на юридических лиц от 3000 до 5000 руб. (ст. 19.7 КоАП РФ).

4. Оформление результатов проверки. По результатам проведения проверочных мероприятий составляется акт, фиксирующий ее результаты. Акт проверки, как правило, содержит следующие сведения:

- дату и место составления акта проверки;
- указание на то, что проверка проводилась органом государственного контроля (надзора);
- дату и номер приказа, на основании которого проведена проверка;
- ФИО и должности служащих органа контроля (надзора), проводивших проверку;
- полное наименование проверяемого органа местного самоуправления;
- должность, ФИО руководителя (иного уполномоченного лица) органа местного самоуправления, присутствовавшего при проведении проверки;
- предмет проверки;
- правовые основания проведения проверки;
- период проверки;
- сведения о документах (информации), предоставленных (не предоставленных) органом местного самоуправления и исследованных в ходе проведения проверки;
- сведения о фактических обстоятельствах, установленных проверкой, фактах выявленных нарушений с указанием конкретных положений нормативных правовых актов Российской Федерации, субъекта РФ, требования которых были нарушены;
- сведения о получении, об ознакомлении или отказе в получении, ознакомлении с актом проверки руководителя (иного уполномоченного лица) органа местного самоуправления;
- подписи служащих органа контроля (надзора), проводивших проверку.

При выявлении нарушений органы государственного контроля (надзора) выносят соответствующие предписания. В данном предписании при установлении сроков для устранения выявленных нарушений органы

государственного контроля (надзора) обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации.

Предписание содержит следующие сведения:

- указание на то, что предписание вынесено соответствующим органом контроля и надзора;
- дата и место составления предписания;
- дата и номер акта проверки, на основании которого выдается предписание;
- наименование органа местного самоуправления, ФИО и должность должностного лица органа местного самоуправления, которому выдается предписание;
- основание выдачи предписания (ссылки на конкретные положения законодательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, требования которых были нарушены);
- содержание предписания (конкретные мероприятия, которые должны быть выполнены), срок их исполнения;
- порядок информирования соответствующего органа контроля (надзора) об исполнении органом местного самоуправления предписания;
- фамилия, имя, отчество, должность государственного гражданского служащего, вынесшего предписание, его подпись.

Акт проверки в двух экземплярах и предписание в день, следующий за днем их подготовки, вручаются руководителю (иному уполномоченному лицу) органа местного самоуправления. В случае отсутствия возможности вручения (отказа от получения) акта проверки и предписания руководителю (иному уполномоченному лицу) органа местного самоуправления в течение 2 рабочих дней, следующих за днем их подготовки, направляются служащим, ответственным за проведение проверки, органу местного самоуправления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В случае несогласия с фактами и выводами, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием руководитель (иное уполномоченное лицо) органа местного самоуправления вправе представить в орган контроля (надзора) в письменной форме возра-

жения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания в целом или его отдельных положений. При этом руководитель (иное уполномоченное лицо) органа местного самоуправления вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии.

Срок для ознакомления руководителя (иного уполномоченного лица) органа местного самоуправления с актом проверки и предписанием, подготовки возражений (при наличии) и подписания акта определяется органом, проводившим проверку.

Орган местного самоуправления обязан устранить выявленные нарушения и представить в орган контроля (надзора) информацию об их устранении с приложением подтверждающих документов (их копий) в срок, указанный в предписании, который не должен превышать 20 рабочих дней. Информация об устранении выявленных нарушений и прилагаемые к ней документы рассматриваются должностным лицом, ответственным за проведение проверки, в течение 10 рабочих дней с момента их поступления.

Последствием неисполнения предписания является наступление административной ответственности по статье 19.5. КоАП РФ.

При этом к данному виду административной ответственности может быть привлечено только должностное лицо, в силу того, что действующая редакция КоАП РФ в качестве субъекта ответственности не предусматривает органы местного самоуправления. Некоторые авторы предлагают рассмотреть вопрос о выделении наряду с должностными лицами в качестве самостоятельного субъекта административных правонарушений органов местного самоуправления¹¹, однако такое предложение требует внесения соответствующих изменений в КоАП РФ.

Таким образом, рассмотрев все стадии проверок, проводимых в соответствии с положениями статьи 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органам местного самоуправления в своей деятельности нужно четко понимать данный механизм, и в случае его нарушения обращаться в суд.

¹¹ Винокуров А.Ю. Проблемы разграничения компетенции прокуроров и органов государственного контроля (надзора) в контексте статьи 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1626–1631; Ялтонская Н.С. Органы местного самоуправления как не субъекта административной ответственности: вопросы правоприменения // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 3. С. 34–37.

Литература

1. Винокуров А.Ю. Проблемы разграничения компетенции прокуроров и органов государственного контроля (надзора) в контексте статьи 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1626–1631.
2. Гусев А. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления: что изменилось? // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2014. № 2. С. 17–24.
3. Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 20–23.
4. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шутриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.
5. Попов Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 22–27.
6. Шутрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.
7. Ялтонская Н.С. Органы местного самоуправления как не субъекта административной ответственности: вопросы правоприменения // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 3. С. 34–37.