

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 3 / 2017

## РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

**Швецов А.Н.** Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания?..... 3

**Баженова О.И.** Об отдельных проблемах эффективности концепции пространственного развития экономики в Российской Федерации. Часть 1 ..... 8

**Некрасов С.И.** Территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (проблемные вопросы организации и функционирования публичной власти)..... 12

**Кабанова И.Е.** Управляющая компания как способ управления территорией (на примере Сколково)..... 15

**Овакимян М.А.** Социально-экономическое положение моногородов..... 19

**Пузанов А.С., Попов Р.А.** Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование..... 24

## МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

**Петухов Р.В.** Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации..... 31

**Левина В.В.** Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области..... 36

**Степанов Д.В., Калянова Ю.Г.** Об опыте преобразования муниципальных образований Нижегородской области ..... 40

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

**Симонова С.В.** Понятие и особенности муниципальных общественных интересов ..... 45

### 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, доцент, заведующая кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж);

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

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

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

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

**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, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (Москва);

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

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

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

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

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 27.07.2017.  
Номер вышел в свет 07.09.2017.  
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

№ 3 / 2017

## TERRITORY DEVELOPMENT

- Shvetsov A.N.** Strategic Planning of Municipal Development: Useful Beginning or Bureaucratic Campaign? ..... 3
- Bazhenova O.I.** On Separate Issues of Efficiency of Spatial Economy Development Concept in the Russian Federation. Part 1 ..... 8
- Nekrasov S.I.** Territories of Priority Socio-Economic Development in the Russian Federation (Challenging Issues of Public Authority Arrangement and Functioning) ..... 12
- Kabanova I.E.** Management Company as Territory Management Means (on Example of Skolkovo) ..... 15
- Ovakimyan M.A.** Socio-Economic Position of Mono-Cities ..... 19
- Puzanov A.S., Popov R.A.** Assessment of Territorial Accessibility of Local Self-Government: Economic and Geographic Research ..... 24

## MONITORING OF LEGISLATION: EXPERT OPINION

- Petukhov R.V.** Territorial Arrangement of Local Self-Government: Recent Legislative Innovations ..... 31
- Levina V.V.** Territorial and Financial Specifics of City Districts of the Tula Region ..... 36
- Stepanov D.V., Kalyanova Yu.G.** On Experience of Transformation of Municipal Structures of the Nizhny Novgorod Region ..... 40

## INTERACTION BETWEEN POWER, BUSINESS AND SOCIETY

- Simonova S.V.** Notion and Peculiarities of Municipal Public Interests ..... 45

### 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, Assistant Professor, Head of the Department of the Constitutional Law in Russia and Abroad of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

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

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

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

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

**Kirichuk Stepan M.**, Doctor of Sociology, Professor, 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, Leading Researcher of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

**Sachuk Tatiana V.**, Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the 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 Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

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

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 27.07.2017.  
Edition printed 07.09.2017  
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.

## Стратегическое планирование муниципального развития: полезное начинание или бюрократическая кампания?

**Швецов Александр Николаевич**, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор [san@isa.ru]  
117312, г. Москва, просп. 60-летия Октября, 9

*Анализируются предпосылки возобновления практического и научного интереса к стратегическому планированию. По мнению автора, этот процесс приобрел характер неумеренного и неквалифицированного увлечения. Показывается, что суть и особенности восстановления этого института в современной России являются результатом «скрещивания» доморощенного, советского в своей генетической основе планового мышления с механистически заимствованными «западными» образцами стратегического планирования. Сформированное из советских и «западных» стереотипов гибридное нововведение противоречиво сочетает в себе черты обоих подходов, что лишает этот инструмент конструктивного начала, не дает возможности использовать его возможности и чревато проблемами. Для того чтобы преодолеть эти стереотипы, автор раскрывает принципиальные отличия российской модели стратегического планирования от «западной».*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, стратегическое управление, антикризисное управление, муниципальные образования, муниципальное развитие, зарубежная практика.

### Strategic Planning of Municipal Development: Useful Beginning or Bureaucratic Campaign?

**Shvetsov Aleksandr N.**, Deputy Director of the Informatics and Management Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

*The article analyzes prerequisites of the renewed practical and scientific interest in strategic planning. In the opinion of the author, this process has taken on a character of unrestrained and unskilled entertainment. It is shown that the essence and peculiarities of recovery of this institute in modern Russia result from “crossing” of amateurish, Soviet in its genetic basis, planned thinking and mechanically borrowed “western” strategic planning samples. The hybrid innovation formed out of the Soviet and “western” stereotypes combines the traits of both approaches inconsistently that deprives this instrument of any constructive beginning, disallows application of its opportunities and is fraught with problems. The author reveals the principal differences of the Russian strategic planning model from the “western” one to overcome these stereotypes.*

**Key words:** strategic planning, strategic management, anti-crisis management, municipal structures, municipal development, foreign practice.

Преобразование российской действительности проходит *противоречиво*. Наряду с многочисленными *полезными* новшествами, улучшающими нашу жизнь, она нередко подвергается вредным *кампанейским* реформам. И оценивая очередное нововведение, бывает непросто распознать, с чем на этот раз мы имеем дело и как следует поступать: то ли всемерно поддерживать и осваивать востребованную жизнью инновацию или же, напротив, — не поддаваться губительному увлечению очередной *новомодной* идеей, на которую уповают как на *панацею*. Под этим углом зрения попробуем разобраться с таким инструментом как *стратегическое планирование*, настойчиво продвигаемое в практику управления государством, отраслями и регионами, городами и поселениями. Свидетельства тому многочисленны и разнообразны — от нарастающего вала публикаций и нескончаемых форумов до создания специальной правовой базы и проектов госструктур по образцу Госплана. Вот только суровая действительность мешает сбыться *завышенным ожиданиям*. Затянувшийся многолетний финансовый и экономический кризис, депрессивное состояние реального сектора и территорий, геополитические провалы и международные санкции сотрясают страну вопреки всем оптимистичным прогнозам и многообещающим стратегиям, во множестве принятых в пресловутые «тучные годы». *Нестабильность и неопределенность, сложность и неоднозначность* современной жизни, похоже, уничтожают «на корню» саму *потребность* в стратегическом планировании непрерывно, существенно и слишком быстро трансформирующейся реальности. Во всяком случае, в том виде, как этот инструмент *понимается и культивируется* у нас.

#### От антикризисных мер

#### к стратегическому планированию и обратно

Чтобы понять суть и особенности стратегического планирования *по-российски*, следует напомнить, чем обусловлен выход этого инструмента на авансцену государственного управления. Все началось в «тучный» период начала 2000-х годов, когда на фоне наблюдавшейся общей стабилизации социально-экономической ситуации в стране, прекращения многолетнего спада производства и начавшегося экономического роста произошло снижение актуальности проблем *выживания* и возрождение интереса к вопросам *развития*. Изменившиеся обстоятельства с неизбежностью вызвали качественный сдвиг в приоритетах властей — доминировавшие на протяжении 90-х годов задачи *антикризисного управления*, заключавшегося в обеспечении бесперебойной текущей жизнедеятельности в крайне неблагоприятных (нередко катастрофических) условиях, в первое десятилетие XXI века стали настойчиво тесниться задачами *стратегического управления*, с характерной для него ориентацией на *выбор перспективных целей и проектирование траекторий* движения к ним.

Мы стали свидетелями поразительного явления — *повального увлечения* идеями перспективного планирования, своего рода *поветрия*, небывало быстро охватившего власти, которые совсем недавно, в 1990-х гг., с легкостью отказались от этого «пережитка советского прошлого». В такой метаморфозе, видимо, сказалась накопленная огромная *психологическая усталость* властей от сильно затянувшегося периода крайней нестабильности и непредсказуемости социально-экономической ситуации, а также их *разочарованность* от несбывшихся надежд на скорую

позитивную динамику освобожденного от «плановых оков» рыночного саморазвития. К тому же внезапно возникшая с началом реформ и долго затем нараставшая хаотичность в организации жизнедеятельности особенно остро воспринималась в стране, где вся предшествующая складывавшаяся десятилетиями практика управления была пронизана идеями *всеобъемлющего планирования стабильного развития*. Поэтому рано или поздно бывшее «сильное чувство» к планомерности не могло не вспыхнуть повсеместно и с новой силой.

Однако нынешнее увлечение «плановым подходом» связано не столько с возрождением интереса к прежним отечественным достижениям, сколько с новомодным течением, пришедшим к нам «с Запада», который, как известно, изначально вовсе не исповедовал плановой идеологии, но где под влиянием объективных потребностей со временем сформировалась *оригинальная методология планирования* (в т.ч. стратегического), адаптированная к условиям рыночной экономики, демократического общества и децентрализованного управления. В результате «скрещивания» доморощенного, советского в своей генетической основе планового мышления нынешних отечественных руководителей с заимствованными западными образцами стратегического планирования исподволь стало формироваться некое *гибридное* направление, *причудливо сочетающее в себе черты обоих подходов*. Фатальным для этого направления является то, что нынешнее поколение реформаторов толком не понимает ни специфику отечественного опыта, ни суть зарубежной практики. От двух незнаний нельзя ожидать рождения нового знания. Результатом невежественной *компиляции* выступает по сути дела *подход-мутант*. Сотканный из советских и «западных» *стереотипов*, такой подход внутренне противоречив и лишен конструктивного начала, он не в состоянии принести пользу и чреват серьезными проблемами<sup>1</sup>.

Напомним также, что отмеченная метаморфоза с приоритетами в управлении (от оперативно-кризисного реагирования к плано-стратегическому видению) пришлась на исключительно благоприятное для постсоветской России десятилетие уверенного и быстрого экономического роста, начавшегося после острейшего кризисного потрясения, вызванного печально памятным дефолтом 1998 г. Послекризисная эйфория, охватившая органы власти всех уровней, не могла не сказаться на целях и содержании «плановых документов», которые в условиях галопирующего повышения нефтяных и других экспортных цен превратились в «прокламации» безоговорочных и всеобщих грядущих успехов. Однако неожиданно скоро — уже в конце 2008 г. — разразилась очередная финансово-экономический кризис, отчетливо высветивший самые уязвимые места бесчисленных перспективных планов, в которых даже мысли не допускалось о возможном наступлении неприятностей (тем более крупных) в развитии страны, ее регионов и городов. В условиях затянувшегося кризиса стала насущ-

ной потребность вместо конструирования светлого будущего вновь вернуться к черновой работе чрезвычайного антикризисного управления.

### **О наших разногласиях: в чем принципиальные отличия российской модели стратегического планирования от «западной»**

При выступающей на поверхности *терминологической общности* обеих моделей речь, тем не менее, идет о двух *принципиально различных* в идеологическом, методологическом и методическом смыслах подходах.

Российская модель привычно реализует сугубо *государственно-бюрократический* подход, который ориентирует на построение *под эгидой государства* и в соответствии с *субординационной логикой* отношений в рамках «вертикали власти» *ее особой ветви* — системы стратегического планирования. Эта система строится на следующих *принципах*:

*юридической обязательности* перехода к стратегическому планированию (его использование предписывается положениями специального федерального закона и производных от него подзаконных актов и правовых актов регионального уровня<sup>2</sup>);

*субъектно-объектной всеобщности* этого процесса (он охватывает все уровни власти (субъекты) и все сферы деятельности (объекты) — отрасли, регионы, муниципальные образования);

*структурной иерархичности* состава документов планирования (законодательно определены поуровневые исчерпывающие перечни, предназначение и соотношение документов);

*информационно-методической универсальности* подготовки документов (требуется использовать единые для всей страны методические положения и унифицированную информацию);

*процедурной жесткости* процесса (регламентируются этапы, сроки, участники и их взаимодействие);

*статусной официальности* документов (требуется их утверждение решениями соответствующих органов власти);

*государственной контролируемости* процесса (создана специальная федеральная информационная система автоматизированного мониторинга хода и итогов реализации документов, а также оценки взаимодействий участников).

Такой подход, в котором традиционно для нашей страны *государство* выступает *главным агентом* развития<sup>3</sup>, в принципиальном отношении *стереотипно воспроизводит* с некоторыми современными нюансами советский подход. Но такой выбор *в новых обстоятельствах* является контрпродуктивным и бесперспективным. И основным препятствием на этом пути, как это ни парадоксально, выступает само государство, которое в наши дни совсем уже не то, что было еще в недалеком прошлом, оно не только не способно эффективно стратегически управлять современной экономикой, но более того — само деградируя, де-факто задает экономике *вектор неразвития*<sup>4</sup>. Происходящее сегодня

<sup>1</sup> Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. № 4. С. 12–47.

<sup>2</sup> В 2015–2016 гг. Минэкономразвития России подготовило и издало 15 НПА, регламентирующих порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне. В соответствии с планом подготовки НПА во исполнение ФЗ-172 предусмотрено принятие еще 11 НПА, которые должны окончательно оформить систему этих документов. На региональном уровне к концу 2016 г. законы о стратегическом планировании приняты в 72 субъектах Российской Федерации, в 72 регионах утверждены планы подготовки нормативно-правовых актов стратегического планирования, в 83 субъектах утвержден порядок разработки и корректировки прогноза на долгосрочный период, 82 субъекта Российской Федерации имеют утвержденный порядок разработки и корректировки бюджетного прогноза на долгосрочный период, еще 71 субъект Российской Федерации принял порядок разработки и корректировки осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития.

<sup>3</sup> Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.

<sup>4</sup> Иноземцев В. Остановка на полпути: что отличает российскую экономику от советской // URL: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/08/02/2016/56b85adc9a7947758a17af4e?from=typeindex%2Fopinon>

в российской экономике показывает, что власти перешли в своей политике от «управления ростом» к «управлению спадом»<sup>5</sup>.

Российский подход во главу угла поставил *бюрократическое стремление к строгому упорядочению и юридическому закреплению исчерпывающе полного комплекса вопросов*, определяющих смысл, предпосылки, процедуры, сроки и документы стратегического планирования. Заветной мечтой апологетов такого подхода стал *отдельный федеральный закон*, который обрел *самодостаточную ценность* и с принятием которого связывалось ожидание *чудодейственного решения* всех проблем на этом непростом поприще. Произошла *фетишизация* правового акта, который стал *олицетворением и воплощением* смысла и содержания стратегического планирования. Все проблемное поле в этой сфере стало рассматриваться исключительно сквозь призму законодательного нормативно-правового регулирования. Анализ и комментирование этого документа, обсуждение предложений по его корректировке по сути дела подменили сущностное рассмотрение проблем и путей их решения. При этом сам закон оказался максимально *рабочим* и потому на редкость *беспомощным* и другим никак не мог оказаться по той простой причине, что не имеет действительного (а не надуманного) *предмета правового регулирования*. Его принятие в сущности ничего не изменило для существа дела и оказалось практически *безвредным*. За исключением одного *негативного последствия* — была запущена охватившая все уровни власти *бюрократическая кампания* по формальному выполнению требований закона — в сжатые сроки *повсеместно и единообразно* разработать *иерархию* согласованных между собой стратегий развития страны, регионов и муниципалитетов<sup>6</sup>. И закипела сколь трудоемкая, столь и бестолковая работа. Но стратегические планы — это не универсальный продукт массового спроса. Не каждому субъекту планирования они по плечу. Вот почему предсказуемым результатом этой кампании выступает расцвет *формализма* (лишь бы выполнить предписания сверху), следствием которого станет заведомая *неэффективность* стратегического планирования как *особой ветви «вертикали власти»*.

Воспроизводимый ныне *тотальный* подход с его громоздкостью и негибкостью стал камнем преткновения и для советской экономики, которая несравненно больше подходила для этого. Он драматически не учитывает *смысл современных* потребностей, условий и возможностей для разработки долгосрочных планов. Затянувшиеся кризисы ставят его под еще большее сомнение, во всяком случае, в традиционном понимании стратегий как планов будущих крупных свершений и реализации эфемерных потенциалов. Более ценным становится оценка будущих *рисков* и сопоставление *сценарных вариантов* действий-реагирований на возникающие трудности. Но ни одна стратегия так не разрабатывается.

«Западная» модель стратегического планирования стала *альтернативой* советскому нормативному директивному планированию. Как и во многих других новых областях знания о рыночной экономике в этом вопросе в России сложилась довольно запутанная картина, сотканная из противоречивого множества *псевдопредставлений* и *квазипонятий*. Поэтому так непросто выудить из множества малоквалифицированных публикаций на эту тему точную и исчерпывающую характеристику стратегического планирования. Современный смысл «западной» модели обусловлен *переходом от иерархического к сетевому типу организа-*

*ции производства и общества*. Эта смена парадигмы сопровождается значительными правовыми и политическими трансформациями: «от регламентации к регулированию» и «от субординации к взаимодействию». Сетевая структура, регулирование и взаимодействие образуют новую парадигму, идущую на смену классической триаде: иерархическая структура, регламентация, субординация.

В современном планировании будущие ориентиры определяются *не единоличным решением планирующего субъекта* (органа власти), обладающего *монопольным правом* на такие решения, находящегося как бы вне планируемой реальности (планирование действий других), но при этом *полностью контролирующего* ее, а представляют собой *результат взаимодействия многих действующих субъектов*, движимых их собственными *интересами*, непосредственно участвующими в планировании и имеющими возможность *частично контролировать* (в пределах своей доли участия) планируемую реальность. Для «обычного» планирования преимущественное значение имеет *техническая сторона* процесса (односторонние технократические действия планирующего) и логика *формулирования* планов (программ, проектов), которые выражают «*желаемое*» состояние объекта (то, что должно быть с позиций планирующего субъекта — нормативная модель будущего). В современном же планировании упор делается на *отношениях* (партнерских *взаимодействиях* действующих субъектов развития) и логике *реализации* планов (программ, проектов), которые выражают «*возможное*» состояние объекта (совокупность задач, определенных на основе консенсуса решений действующих субъектов). В «обычном» планировании не уделяется должного внимания *сопротивлению, препятствиям и трудностям*, которые могут отразиться на реализуемости планов, в то время как методика стратегического планирования рассматривает *конфликтные и консенсусные* ситуации как главные факторы социальных реалий, обуславливающих реализацию планов. Исходным шагом в «обычном» планировании служит *построение аналитической модели* (описания) *реального положения*. В стратегическом планировании все начинается с *ситуационного диагноза интересов, состояния и тенденций поведения субъектов* развития. И наконец, в отличие от традиционного планирования, в котором применяется *экзогенная* (внешняя) *экспертиза* результативности, в его современном варианте применяется *эндогенная оценка*, т.е. выполняемая самими участниками процесса разработки и реализации стратегии.

Стратегическое планирование плохо поддается упорядочению в формате *строгих единообразных методических процедур*. Здесь важнее *неформализуемые* факторы — квалификация, опыт, интуиция, кругозор, творческая смелость и т.п. качества ключевых участников процесса планирования. Это больше *искусство*, нежели рутинный процесс. Это всегда «*штучная*» («ручная») работа, выполняемая там и тогда, где и когда для этого созрели условия, а не повсеместно организованное сверху массовое производство типовых материалов в жестко установленные сроки вне зависимости от предпосылок.

Архиважно, что упор в стратегическом планировании делается не на инструментальные тонкости, а на *организацию свободного обмена и согласования мнений* в ходе принятия решений. При этом проявления инициативности и самостоятельности участников этого процесса живут вовсе не на нормативно-правовых и организационных установлениях и предписаниях, а в первую очередь *на культуре*

<sup>5</sup> Иноземцев В. Российская экономика: управление спадом // URL: <http://intersectionproject.eu/ru/article/economy/tossijskaya-ekonomika-upravlenie-spadom>

<sup>6</sup> Разумеется, на деле даже «стахановскими темпами» оказалось не под силу выполнить эту задачу, и принято решение перенести намеченные сроки разработки документов стратегического планирования на 1 января 2019 г.

ных традициях и образе мышления (и власти, и населения). Непонимание этого не может не затруднить приживаемость всех этих заимствований на нашей отечественной почве. Показательно, что, говоря о своих трудностях в освоении стратегического планирования, территории указывают на проблемы совсем другого смысла — на неполноту нормативно-правовой базы, недостаточную регламентацию полномочий, нехватку квалифицированных специалистов, отсутствие методических указаний, недостаток информации и средств для разработки. И решения предлагаются под стать *архаичному* пониманию — сделать процесс планирования *тотально обязательным* для всех (вплоть до сельских поселений), законодательно закрепить *единые методические требования и рекомендации* к разработке документов стратегического планирования, закрепить их перечень, определить *органы власти*, в исключительной компетенции которых должно находиться утверждение стратегических документов, обеспечить взаимосвязку документов всех уровней и видов и др.<sup>7</sup>

### Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях

Вопрос о том, *вправе* ли местные власти заниматься стратегическим планированием и тратить на это бюджетные средства, остается *открытым*. Коллизия состоит в том, что один ФЗ — о стратегическом планировании — предоставил такое право, и муниципалитеты активно занялись этим увлекательным делом, но при этом оказалось, что цели и задачи реально разрабатываемых стратегий выходят далеко за пределы собственно «вопросов местного значения», установленных другим ФЗ — о местном самоуправлении<sup>8</sup>.

Как бы то ни было, но уже большинство муниципалитетов оказались охваченными кампанией по разработке стратегий<sup>9</sup>. Показательно, что *масштаб вовлеченности* городов и районов в этот процесс выступает *главным критерием* оценки его результативности<sup>10</sup>. В стратегиях усматривается *ключевое условие* успешности муниципального социально-экономического развития. Но переходит ли растущее количество таких стратегий в повышение качества жизни?

В общественное сознание настойчиво внедряется мысль о том, что муниципалитеты, осуществляющие стратегическое планирование, якобы получают весомые преимущества — преуспевают в социально-экономическом развитии, в привлечении инвестиций. Но это далеко не общая закономерность. И видеть уже в самом наличии стратегии решающий фактор достижений пока нет достаточных оснований, иначе, судя по степени охвата муниципального пространства новым подходом, мы должны были бы наблюдать повсеместное процветание «городов и весей». Но де-

ло ограничивается всего лишь растущей горой «бумажных стратегий», являющихся сводом благих намерений местных властей по улучшению всего на свете, что делает их принципиально *нереализуемыми*. Сплошь и рядом оценку полезности нового подхода подменяют характеристикой формального содержания документов: какие разделы содержит, каковы выбранные приоритеты, кто привлекался к обсуждению и проч. Впрочем, о реальных достижениях сказать попросту *пока* и нечего, ибо времени для подобных выводов прошло слишком мало и стратегии просто не могли дать еще результатов.

Исповедуемый ныне *подход исходит* из понимания стратегии как инструмента решения важнейших *проблем* развития муниципалитета на основе его ресурсного потенциала. Это означает, что будущее территории предлагается рассматривать как функцию ее прошлого, какой-то его вариацией, ибо проблемы являются порождением именно предшествующего этапа развития. Такой *проблемно ориентированный* подход дает территории слишком мало шансов «выскочить из колеи», которая стереотипно расценивается как единственный способ развития. Опыт (а опыт бывает только прошлый) формирует стратегию развития, фиксирует, даже причащает к тому, чего можно хотеть, а чего — нельзя, что возможно, а что — никак нет. Будущее получается как *прогноз, сделанный из прошлого*. А принимать решения важно из будущего. Когда решения принимаются из будущего (из цели), это *открывает возможности*. Когда из прошлого — *закрывает*, оставляя лишь уже пройденное, все обреченно остается в той же «колее». Строя целевую стратегию, крайне важно оставаться предельно конструктивными и прагматичными, избегать постановки крайне абстрактных и не контролируемых целей, таких, например, как «повышение уровня жизни населения», «улучшение условий проживания» и т.п.

Оценивая ситуацию в сфере стратегического планирования, говорят исключительно о наличии соответствующих документов. Но их разработка — это лишь *начало*. Далее с неумолимостью следует этап выполнения намеченных планов, и критичным неизбежно станет *способность реализовать* стратегию. То, что именно умение реализовать стратегию намного важнее, чем ее качество как документа, подтверждают результаты проводившихся в *бизнесе* исследований. Привычный упор на качество стратегии, определяемое видением ее содержания менеджерами, формирует широко распространенное убеждение, что «правильная» стратегия является необходимым и достаточным фактором успеха. Но это *иллюзия*, поскольку успешно осуществляется только каждая десятая из вполне добротных бизнес-стратегий. Поэтому к претворению стратегии в жизнь следует относиться как к *наиболее важному эта-*

<sup>7</sup> Нетрудно видеть, что все эти усилия направлены на борьбу с главным, по убеждению многоуровневой бюрократии, злом в стратегическом планировании — царящим там хаосом. Между тем отдельные муниципальные образования, добившиеся успехов на этом поприще, преуспели еще в те времена — начале 2000-х, когда эта сфера была еще неупорядоченной, когда в ней царили не жадные жесткими юридическими, административными и методическими рамками инициатива, творчество и новаторство. Но чем больше становилось порядка, тем незначительней оказывался интерес населения и представителей бизнеса к обсуждению документов стратегического планирования, которые становились сугубо бюрократическим инструментом.

<sup>8</sup> Одицова А.В. Стратегическое планирование на уровне муниципальных образований // От рецессии к стабилизации и экономическому росту : материалы VIII Международной научно-практической конференции. 19–20 февраля 2016 г. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016. С. 35.

<sup>9</sup> Несмотря на то, что законом предписана разработка документов только в муниципальных районах и городских округах, составляющих всего десятую часть от общего числа муниципальных образований, на деле этот процесс значительно превысил установленные рамки. По данным государственной автоматизированной информационной системы «Управление», в реестр документов стратегического планирования включено 14 775 документов, разработанных в муниципальных районах, 5 505 — в городских округах, 108 — в городских округах с внутригородским делением, 1 471 — в городских поселениях, 7 215 — в сельских поселениях, 22 — во внутригородских районах.

<sup>10</sup> На состоявшемся 17 ноября 2016 г. заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне как механизм долгосрочного развития территорий» все выступавшие делали упор именно на быстрый рост количества муниципалитетов, которые уже обзавелись стратегическими документами.

ну, определяющему конечные оценки эффективности деятельности по стратегическому управлению муниципальным развитием.

\*\*\*

Итак, стратегическое планирование *по-русски* — это пока *не современный*, на уровне мировых стандартов, инструмент управления экономическим развитием, а лишь *промежуточный вариант* соответствующего рыночного механизма, отражающий *переходный характер* рос-

сийского общества, государства и экономики. Для этого варианта характерны *эkleктизм*, порождающий *противоречия* между *новизной форм* и *традиционностью* их содержания. Неорганическое соединение внутренне несоединимых, часто противоположных принципов и методов не позволяет раскрыться конструктивному потенциалу планового подхода. Процесс полноценного становления этого инструмента займет еще много времени при условии преодоления *деструктивных стереотипов* в понимании смысла, предпосылок и содержания стратегического планирования.

#### Литература

1. Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения / А.Н. Швецов // Российский экономический журнал. 2009. № 5. С. 12–47.
2. Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства / А.Н. Швецов // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.
3. Бландиньер Ж-К. Изменение основополагающих производственных и общественных парадигм. Трансформация общественного сектора в Европе (опыт стран ЕС) / Ж-К. Бландиньер // Доклады Российско-Европейского Центра экономической политики (РЕЦЭП). 2004. № 1. 32 с.
4. Одинцова А.В. Стратегическое планирование на уровне муниципальных образований / А.В. Одинцова // От рецессии к стабилизации и экономическому росту : материалы VIII Международной научно-практической конференции. 19–20 февраля 2016 г. М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова». 2016. С. 25–39.

# Об отдельных проблемах эффективности концепции пространственного развития экономики в Российской Федерации.

## Часть 1

**Баженова Ольга Ивановна**, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук  
[olga\_bazhenova2012@mail.ru]  
119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

*На основе анализа содержания Концепции-2020 и сложившейся практики ее реализации в статье подвергается сомнению обоснованность используемого в ней подхода к выбору центров опережающего экономического роста, а также сложившийся механизм управления ими.*

**Ключевые слова:** территориально-экономическая интеграция, городской округ, кластер, центр опережающего экономического роста, исключительный правовой режим предпринимательской деятельности, управляющая компания.

## On Separate Issues of Efficiency of Spatial Economy Development Concept in the Russian Federation. Part 1

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

*Based on the analysis of the content of the 2020 Concept and the established practice of its implementation the article questions justification of the applied approach to selection of priority economic growth centres and the developed mechanism of management thereof.*

**Key words:** territorial and economic integration, city district, cluster, priority economic growth centre, exclusive legal regime of entrepreneurial activity, management company.

1. Современная стратегия пространственного развития экономики, основные черты которой отражены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup> (далее — Концепция), призвана устранить дисбаланс в социально-экономическом развитии страны, вызванный разрушением советской и перекосами в структуре постсоветской экономики.

Экономика 90-х годов ушедшего столетия в своей существенной части носила «спекулятивный» — функционирующий на «вторичном» уровне, без опоры на реальный сектор — характер. В результате «открытия» границ и всплеска объемов импорта предпринимательская активность оказалась сосредоточенной преимущественно на сфере торговли. Реальный сектор экономики, испытавший тяжелейший удар в момент распада СССР, так и не был восстановлен. С одной стороны, этому препятствовало охватившее общество стремление преодолеть негативные последствия плановой экономики, ее тотального огосударствления. С другой стороны, структура советской — индустриальной — экономики не отвечала зарождающимся на постсоветском пространстве потребностям новой экономики постиндустриального типа. Попытки восстановления и модернизации производства на стихийно-рыночной основе чаще всего оказывались неудачными; производственные мощности пустовали; выстраивавшиеся десятилетиями хозяйственные отраслевые и межотраслевые связи разрушались. В финансировании реального сектора экономики оказался мало заинтересован и формирующийся в новых экономических условиях финансово-банковский сектор. Серьезный толчок к развитию получила и сфера услуг, недостаточно развитая в советский период. Но вряд ли на осно-

ве сервисного сектора могла быть создана новая экономическая структура.

Основными «выгодоприобретателями» в описанных экономических условиях стали крупные города, и прежде всего Москва, приобретшая — во многом благодаря ее политическому статусу — значение финансового центра, оказавшаяся сосредоточием торговых, в первую очередь внешнеторговых, связей и т.д. Наряду с Москвой встроиться в экономику 90-х годов сумели иные крупные города, прежде всего административные центры субъектов Федерации, использовавшие свой политико-административный статус, в целях концентрации финансово-экономических ресурсов, в том числе в виде природоресурсной ренты, на своей территории.

Предложенная государством, отказавшимся в начале 2000-х годов от политики государственного невмешательства в экономику, чему в немалой степени способствовало укрепление его финансового положения на фоне роста мировых цен на энергетические ресурсы, Концепция призвана создать условия для *пространственного развития* экономики в Российской Федерации. Она включает в себя комплекс мероприятий по выстраиванию («восстановлению») системно-структурных связей между регионами на основе использования конкурентных преимуществ каждого из них при сохранении единства и целостности экономического и политического пространства. В ее основу заложена идея поиска и стимулирования развития центров (зон, точек) опережающего экономического роста — форм *территориально-экономической интеграции* — которые позволят добиться качественного рывка в экономике в относительно сжатые временные рамки. Укрепление и развитие таких центров повлечет за собой развитие иных террито-

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



рий посредством их вовлечения в обновленную экономическую структуру.

Несмотря на отсутствие в Концепции внятно изложенного системного подхода к критериям отбора, можно выделить следующие виды центров опережающего роста:

— уже сложившиеся высокоурбанизированные территориальные единицы, обладающие значительным потенциалом для ускоренного социально-экономического развития. В самой Концепции таковыми названы крупные города (прежде всего административные центры), а также сформированные на их основе агломерации, позволяющие суммировать экономический и демографический потенциал города (ядра) и близлежащих населенных пунктов и достичь максимального эффекта за счет перераспределения ресурсов и минимизации издержек;

— территории, формируемые со специальной целью ускорения экономического развития, в границах которых действует особый (исключительный) правовой режим осуществления предпринимательской деятельности. В основу формирования этих центров заложен прежде всего кластерный подход, использующий преимущества месторасположения компаний (М. Портер<sup>2</sup>). Тесные экономические (как вертикальные, так и горизонтальные) связи между компаниями отраслевой (межотраслевой) специализации, устанавливаемые вследствие их географической близости, позволяют существенно повысить конкурентоспособность производимых ими товаров, в том числе за счет экономии на издержках. Среди территорий с особым правовым режимом предпринимательства Концепция непосредственно называет особые экономические зоны.

В целях стимулирования предпринимательского сообщества к участию в реализации стратегии пространственного развития экономики, государство, в руках которого оказался сосредоточенный огромный объем финансовых средств от продажи энергоресурсов, выразило готовность финансировать (софинансировать) проекты по созданию новой и (или) модернизации устаревшей экономической и тесно связанной с ней социальной инфраструктуры.

Рассосредоточение финансовых ресурсов и предпринимательской активности по всей территории Российской Федерации позволит, по замыслу разработчиков, не просто устранить возникшие диспропорции в развитии центра и регионов, но сформировать территориальную структуру экономики нового, современного, типа, обеспечив тем самым активный экономический рост и регионов, и страны в целом на долгосрочную перспективу.

2. Вместе с тем в процессе реализации заложенного в Концепцию внешне привлекательного подхода был выявлен ряд таких существенных недостатков, которые ставят под сомнение его обоснованность. «Ставка» на предложенные точки опережающего экономического роста не только не формирует структуры экономики нового типа, но во многом стремится к возобновлению — особенно после провозглашения государственной политики импортозамещения — прежнего экономического уклада.

**Во-первых**, связав перспективы экономического развития со сложившимися высокоурбанизированными территориями, а также с формированием территорий со специальным правовым режимом предпринимательства, Концепция не только не преодолевает, но и усугубляет проблему сельских территорий.

Опираясь на крупные города, как высокоурбанизированные территории, Концепция лишь продолжает тенденцию на урбанизацию, характерную для 90-х годов. Эта урба-

низация обусловлена не бурным ростом промышленности, постоянно нуждающейся в рабочих руках и перетягивающей рабочие силы из деревни в город, а привлекательностью сервисной и «спекулятивной» экономики, ассоциированной с «истинной» рыночной экономикой, а также кризисным состоянием промышленного и сельскохозяйственного производства, вызвавших острейшую проблему безработицы. Если из крупных региональных центров миграционные потоки устремлены на Москву, то в сами эти центры в поисках работы направляются жители малых и средних городов, сел. На отдаленных от региональных центров и иных городов сельских территориях продолжают процессы обезлюдения; поглощенные городами, близко расположенные сельские территории используются либо (в лучшем случае) в целях строительства коттеджных поселков, либо в целях размещения промышленных объектов, объектов по утилизации и переработке отходов и т.п., разрушающих местные экосистемы.

Опираясь же на территории с особым правовым режимом предпринимательства, призванные способствовать развитию инновационного и промышленного секторов экономики, Концепция ведет к превращению населенных, в том числе сельских, территорий в промышленные оазисы, обостряя тем самым и без того сложный конфликт между целями экономического и экологического благополучия человека и общества.

В отсутствие исчерпывающего перечня точек опережающего экономического роста предпринимаются отдельные попытки восстановления сельскохозяйственного производства. Однако такие попытки вряд ли можно назвать удачными. Усилия по формированию особой экономической зоны сельскохозяйственного значения успеха не принесли. Воспроизведенная в двухуровневой организации местного самоуправления советская система организации публичного управления на сельских территориях позволяла связать определенные (хотя, на наш взгляд, и не лучшие) перспективы возрождения сельского хозяйства с муниципальными районами. Во всяком случае, именно потребностями комплексного социально-экономического развития поселений объяснялись ширококомасштабные процессы укрупнения сельских поселений, углубление их финансовой и организационной зависимости от муниципального района. Однако и эти перспективы, за исключением отдельных традиционно сельскохозяйственных территорий (яркий пример — муниципальные районы Белгородской области), до сих пор не реализованы.

Сколь бы заманчивой, в том числе для автора этих строк, ни была идея возрождения сельскохозяйственного производства (как одного из направлений промышленного производства) на всех сельских территориях, сегодня она не может использоваться в качестве универсального рецепта решения их проблем. Причина тому — не устроенная на квази-иерархических началах неэффективная система управления в рамках двухуровневого местного самоуправления, фактически лишившая сельские поселения самостоятельности, а несоответствие этой идеи современным запросам социальной, в том числе экономической, жизни. Фактическое же отсутствие самостоятельности у сельских поселений закрывает возможности для обнаружения ими этих — новых — форм жизни, новых форм взаимного сосуществования села и города.

Вряд ли такие формы может выработать и предложить государство. Одна из таких неуклюжих попыток, предпринимаемых сегодня многими субъектами Федерации, —

<sup>2</sup> Под кластерами, согласно определению М. Портера, понимаются «географические концентрации специализированных в определенных областях взаимосвязанных компаний, поставщиков, провайдеров услуг, фирм смежных отраслей и ассоциированных институтов (например, университетов, агентств по стандартизации и профессиональных ассоциаций), которые конкурируют между собой, но в то же время кооперируются». См.: М. Porter, *On Competition*, Harvard Business School Press, Boston, MA. 1998.

«преобразование» муниципальных районов в городские округа, оправдываемое целями развития сельских территорий. Приоритет развития крупных городов, обеспеченный государственной финансовой поддержкой городских округов (через участие в различных целевых программах) позволит, при благоприятных обстоятельствах, привлечь бюджетные средства на создание и модернизацию экономической и социальной инфраструктуры в «преобразованных» городских округах. Но одновременно он обрекает эти территории (при условии действительно разработки пока только обещанных программ ускоренного экономического развития) на урбанизацию с далеко не самыми благоприятными экологическими последствиями, с весьма призрачными надеждами на улучшение материальных условий жизни жителей, а также на утрату ими собственной, управленческой, самостоятельности.

**Во-вторых**, в отсутствие исчерпывающего представления о центрах опережающего роста — территориях с особым (исключительным) правовым режимом предпринимательства — возникает риск утраты такими территориями своего предназначения, их превращения в один из инструментов манипулирования процессами социально-экономического развития.

Если Концепция, как отмечалось ранее, в качестве территории с особым правовым режимом предпринимательства называет особые экономические зоны, то принятое в целях обеспечения пространственного развития экономики законодательство значительно расширяет перечень видов таких территорий: помимо особых экономических зон в 2010 г. создан инновационный центр «Сколково»<sup>3</sup>, в 2011 г. закреплена возможность создания зон территориального развития (ЗТР)<sup>4</sup>, в 2014 г. — территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)<sup>5</sup>. Кроме того, на территории многих субъектов Федерации сформированы «собственные» — регионального значения — центры опережающего экономического роста (промышленные парки, региональные особые экономические зоны, зоны экономического благоприятствования и т.п.)<sup>6</sup>.

Каждая из предложенных законом территорий с особым правовым режимом предпринимательства позволяет индивидуализировать процессы социально-экономического развития в зависимости от состояния местной экономики и инфраструктуры, целей и направления их развития и т.д. Однако механизм управления этими территориями, а также используемые государством меры поддержки и стимулирования предпринимателей, определяющие содержание правового режима предпринимательства, аналогичны. Так,

создание каждой территории предполагает сочетание мер традиционного (налогового, таможенного, имущественного и т.п.) стимулирования с бюджетным финансированием (софинансированием) проектов создания и модернизации экономической и связанной с нею социальной инфраструктуры. В отсутствие отличий в принципах организации территорий с особым правовым режимом предпринимательства их индивидуализация через закрепление различных видов территорий является необоснованной. Она, скорее, демонстрирует одну из сторон до сих пор царящего экономического в праве, присвоенного экономистами, рассматриваемого закон (право) как исключительно инструментальное средство решения практических проблем, безапелляционное «право» диктовать юриспруденции правовые формы организации экономической жизни.

Искусственно дифференцированные территории с особым правовым режимом предпринимательства получают все более широкое распространение по всей территории Российской Федерации<sup>7</sup>. Причина тому все чаще кроется не в ожидаемых экономических результатах функционирования создаваемой территории, а в перспективах получения бюджетных средств на строительство и модернизацию инфраструктуры. Бюджетное финансирование (софинансирование) инфраструктурных проектов, призванное быть дополнительной мерой стимулирования предпринимателей, фактически все чаще приобретает значение ключевого фактора при принятии решения о создании территории с особым правовым режимом предпринимательства. Перспектива реализации инвестиционных проектов оказывается здесь по сути критерием экономической целесообразности бюджетного финансирования инфраструктуры, или «проходным билетом», обеспечивающим доступ к бюджетным ресурсам. Никаких гарантий последующей реализации инвестиционных проектов (тем более эффективной реализации) попросту нет. О низком качестве таких проектов свидетельствует и складывающаяся правоприменительная практика: на протяжении всего периода действия Закона об ОЭЗ 8 туристических, 2 (из 3) портовых особых экономических зон досрочно прекратили свое существование. По результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации, Минэкономразвития России, большая часть ОЭЗ не достигла планируемых показателей эффективности<sup>8</sup>.

Учитывая, с одной стороны, ужасающее состояние экономической инфраструктуры во многих городах и селах, разрушенной при распаде советского государства и так до сих пор и не восстановленной, с другой — особенности сложившейся в России финансово-бюджетной системы, по-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (Ч. I). Ст. 26.

<sup>6</sup> Например, в Липецкой области созданы ОЭЗ агропромышленного типа «Измалково», «Хлевное», ОЭЗ туристско-рекреационного типа «Елец», «Задонщина», ОЭЗ технико-внедренческого типа «Липецк-Технополиус», ОЭЗ промышленно-производственного типа «Тербуны»; в Мурманской области — туристско-рекреационная территория регионального значения «Русская Лапландия», в Кемеровской — зона экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа «Горная Шория» и т.д.

<sup>7</sup> На сегодняшний день в России действует более 50 федеральных точек опережающего экономического роста (31 ОЭЗ, Инновационный центр «Сколково», более 20 ТОСЭР), в том числе моногородов. Кроме того, активно обсуждается вопрос о создании ЗТР в отдельных субъектах Федерации (например, Томская область (городской округ г. Томск), Калининградская область (городской округ г. Калининград), Амурская область (городские округа г. Благовещенск, г. Райчихинск), Забайкальский край (городской округ г. Чита, муниципальные районы Газимуро-Заводский, Оловянинский, Борзинский, Забайкальский, Краснокаменский, Чернышевский, Могочинский), Республика Алтай (городской округ г. Горно-Алтайск, муниципальные районы Шибалинский, Онгудайский, Усть-Канский, Усть-Коксинский).

<sup>8</sup> См.: Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России»: утв. решением коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 сентября 2011 г. № 43К (810) // URL: [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru); Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2012 г. и за период с начала функционирования особых экономических зон // URL: [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)

пытки субъектов Федерации и муниципалитетов любыми путями привлечь бюджетные средства для восстановления экономической и социальной инфраструктуры не могут не вызывать понимания. И все же давно назревшая проблема восстановления разрушенной экономической и тесно связанной с нею социальной инфраструктуры городов и сел требует иных решений, иных правовых средств.

Целесообразность реализации инфраструктурных проектов без инвестиционной активности предпринимательского сообщества, их готовности осуществлять экономическую деятельность на долгосрочной основе, способности производить конкурентоспособную — не только на отечественном, но и на зарубежных (мировом) рынках — продукцию, сомнительна. Такие — инфраструктурные — проекты могут временно активизировать лишь строительную сферу экономики, но не могут стать достаточным стимулом к ее долгосрочному развитию в различных направлениях.

В то же время беспорядочное создание многочисленных территорий с особым правовым режимом предпринимательства таит в себе опасность для экономического правового порядка: исключительный правовой режим по-

степенно начинает «конкурировать» с общим порядком осуществления предпринимательской деятельности, становится не исключением, а правилом...

При описанных обстоятельствах становится все более очевидной потребность в инвентаризации территорий с особым правовым режимом предпринимательства. Ее результатом должен стать отказ от видового многообразия и введение общей родовой категории для обозначения территории с особым — унифицированным — правовым режимом предпринимательства (например, особые экономические зоны). Причем такая территория приобретает значение экономико-правового инструмента, используемого либо для достижения экономических целей, обладающих особой значимостью, либо в исключительных случаях, когда иные правовые средства не позволяют добиться целей социально-экономического развития. Сказанное не отрицает возможности дальнейшей классификации территорий в зависимости от целей их создания и пр., но эта классификация теперь осуществляется на основе общей родовой категории.

*Окончание см. в следующем номере.*

## Территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (проблемные вопросы организации и функционирования публичной власти)

**Некрасов Сергей Иванович**, профессор кафедры конституционного и международного права Государственного университета управления, старший научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук  
[s-nekrasov@yandex.ru]  
109542, г. Москва, Рязанский пр-т, 99

*В рамках территориального развития Российской Федерации образуются новые административно-территориальные единицы, статус которых подвержен специальному законодательному регулированию. Их создание преследует прежде всего экономические и социальные цели, однако порождает и отдельные проблемные вопросы, связанные с организацией и функционированием органов государственной власти и органов местного самоуправления. В статье анализируются некоторые такие вопросы применительно к функционированию территорий опережающего социально-экономического развития.*

**Ключевые слова:** территориальная организация государства, территориальная организация публичной власти, зона территориального развития, территория опережающего развития.

## Territories of Priority Socio-Economic Development in the Russian Federation (Challenging Issues of Public Authority Arrangement and Functioning)

**Nekrasov Sergey I.**, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the State University of Management, Senior Research Scientist of the Department of Constitutional Law Theory of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Candidate of Legal Sciences

*New administrative and territorial units are created in the context of the territorial development of the Russian Federation; their status is subject to special legislative regulation. Creation thereof pursues primarily economic and social objectives, however, it also gives rise to separate challenging issues related to organization and functioning of government and local self-government authorities. The article analyzes some of such issues in respect to functioning of territories of priority socio-economic development.*

**Key words:** state territorial arrangement, territorial arrangement of public authority, territorial development zone, territory of priority development.

О функционировании публичной власти можно вести речь исключительно с привязкой к той или иной территории, определяющей пространственные пределы властвования<sup>1</sup>. Не является исключением и муниципальная власть (местное самоуправление по природе своей — институт территориальный, категории «местное самоуправление» и «территориальное самоуправление» иногда в литературе рассматриваются как тождественные<sup>2</sup>). В территориальной организации российского государства в последние годы обозначились новые, проблемные и неоднозначные тенденции<sup>3</sup>. В законодательной деятельности Государственной Думы V–VI созывов выделяются законы, направленные на правовое оформление т.н. «крупных пространств» и претендующие на законодательное обеспечение нацио-

нальной стратегии России в сфере территориального развития — о зонах территориального развития<sup>4</sup>, о территориях опережающего социально-экономического развития<sup>5</sup>, о свободном порте Владивосток<sup>6</sup>, об инновационном центре «Сколково»<sup>7</sup> (первые три типа пространственно охватывают несколько муниципальных образований в рамках одного субъекта РФ). Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>8</sup> нормативно закрепил давно предлагаемое и используемое (причем с различным смысловым наполнением) в научном обороте понятие *макрорегион*, под которым понимается часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов РФ. Очевидно, что макрорегионы не являются не только субъ-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве : монография. М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.

<sup>2</sup> См., например: Теория и практика российского самоуправления : монография / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М. : Юрлитинформ, 2017. С. 98.

<sup>3</sup> См.: Некрасов С.И. Российское законодательство о территориальной организации публичной власти: тенденции, проблемы, перспективы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Конституция России и отраслевое законодательство», посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. М. : ИП РАН, 2014. С. 153–161 ; Его же. Территориальная организация российского государства: конституционно-правовые проблемы, тенденции // Научн. труды. Росс. академия юрид. наук. Вып. 14. В 2 т. Т. 1. М. : Изд-во «Юрист», 2014. С. 657–661.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 декабря.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4338.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

ектами РФ, но и какими-либо иными публично-правовыми образованиями, тем не менее в пространствах таких единиц предполагается функционирование органов публичной власти различных уровней и правовое оформление управленческих решений в рамках стратегии пространственного развития Российской Федерации, государственной политики регионального развития Российской Федерации, решения задач стратегического планирования (ст. 20, 21 закона). В рамках реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике Указом Президента РФ определена сухопутная *территория Арктической зоны Российской Федерации*, в состав которой вошли как отдельные субъекты РФ (Мурманская область, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа), так и отдельные муниципальные образования других субъектов РФ (городские округа Архангельск, Воркута, Норильск, некоторые улусы Якутии, муниципальные районы Красноярского края и др.)<sup>9</sup>.

Создание таких пространств (территорий) преследует прежде всего экономические цели (в содержании территориального развития любого государства объективно преобладают экономические и социальные аспекты<sup>10</sup>) — укрепление экономического и, как следствие, государственного суверенитета Российской Федерации. Однако учреждение таких территорий имеет не только территориально-экономический, но и территориально-властный аспект. Отмеченные территориальные единицы не являются публично-правовыми образованиями (субъектами РФ, муниципальными образованиями, территориальными автономиями и пр.), однако в их границах функционируют органы публичной власти со специальной компетенцией, «привязанной» именно к соответствующей территории, а также учреждаются специальные органы власти (публично-властные институты) для осуществления функций государственного управления на этих территориях (функционирование в рассматриваемых территориальных единицах специальных властных институтов делает эти единицы *административно-территориальными*).

В правовой регламентации функционирования публичной власти в отмеченных административно-территориальных единицах имеют место интересные, в том числе проблемные, моменты. Прежде всего это функционирование всегда межуровневое (многоуровневое) — в данных территориальных образованиях взаимодействуют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (отсюда — и многоуровневость правового регулирования с известной проблемой разграничения компетенции). Функционирование рассматриваемых образований порождает новый тип внутригосударственных публично-правовых договоров — соглашение между Правительством РФ (либо уполномоченным федеральным органом исполнительной власти), правительством субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом (органами) муниципального образования (муниципальными образованиями) о функционировании зоны территориального развития либо о создании территории опережающего социально-экономического развития с законодательно регламентированным предметом регулирования (ст. 8 Федерального закона № 392-ФЗ, п. 5 ст. 3 Федерального закона № 473-ФЗ). Применительно к территориям опережающего социально-экономического развития (относительно небольшим, в сравнении, напри-

мер, с макрорегионами, свободными экономическими зонами или зонами территориального развития, единицам, образуемым под конкретные инвестиционные проекты с целью создания особого режима ведения предпринимательской деятельности) отметим еще один проблемный момент. В целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития (ТОР) Правительством РФ определяется управляющая компания, которая по организационно-правовой форме может быть только хозяйственным обществом (либо акционерным обществом с принадлежностью 100% акций Российской Федерации, либо дочерним хозяйственным обществом, созданным с участием такого акционерного общества). Обращает на себя внимание то, что, несмотря на свою организационно-правовую форму (коммерческой организации), управляющая компания наделяется законодателем публично-властными полномочиями, причем приоритетными по отношению к полномочиям региональных и муниципальных органов публичной власти — в соответствии со ст. 23 Федерального закона № 473-ФЗ полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на территории опережающего социально-экономического развития осуществляются в соответствии с действующим законодательством, но за исключением полномочий, отнесенных указанным законом к компетенции уполномоченного федерального органа *или управляющей компании* (курсив наш. — С.И.), а ст. 21 закона прямо предписывает, что в случае, если в границы территории опережающего социально-экономического развития входит городское или сельское поселение, то управляющая компания осуществляет некоторые функции в отношении такого поселения (в частности, обеспечение функционирования объектов инфраструктуры, предоставление государственных и муниципальных услуг) на основании соглашения о передаче полномочий, заключенного между уполномоченным федеральным органом, управляющей компанией и соответствующим органом местного самоуправления. Представители управляющей компании в обязательном порядке входят и в коллегиальный орган — наблюдательный совет территории опережающего социально-экономического развития, наряду с представителями федерального, регионального и муниципального органов публичной власти (ст. 6 Федерального закона № 473-ФЗ).

Несмотря на известную логику отмеченной схемы (апробированной ранее на примере инновационного центра «Сколково»), представляется нецелесообразным очевидное (и в значительной степени механическое) смешение функций и полномочий органов публичной власти различных уровней и хозяйствующего субъекта. Акционерное общество даже со стопроцентным государственным участием все равно остается хозяйствующим субъектом, коммерческой организацией с известными квалифицирующими признаками (имущественная обособленность, самостоятельная имущественная ответственность, извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и пр.). Видимо, хозяйствующий субъект может и должен управлять производством, инвестициями, капиталовложениями, логистикой, предпринимательскими рисками, корпоративными отношениями, земельными участками и т.п., а управлять населенной территорией все-таки должны органы публичной власти, связанные своим социальным предназначением (именно на это ориентируют законодателя классические

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // Официальный Интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

<sup>10</sup> См.: Белицкая А.В. О зонах территориального развития: комментарий нового законодательства // Право и экономика. 2012. № 8. С. 20–25; Некрасов С.И. Зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (миграционная составляющая) // Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, ГУУ, 17 сентября 2016 г.). М. : ГУУ, 2016.

постулаты теории государства, теории публичной власти, теории компетенции и др.)<sup>11</sup>. Для специального государственного управления на определенных территориях в арсенале государства имеется институт территориальных органов федеральных и региональных органов исполнительной власти, а для разнопланового взаимодействия с представителями бизнеса — различные организационно-правовые формы юридических лиц (в том числе с участием публично-правовых образований) и типы договорных связей (в том числе публично-частного характера). На фоне сказанного заметим, что закон о свободном порте Владивостока закрепляет уже более логичную и традиционную схему государственного управления в специальной административно-территориальной единице, при которой определяющая роль принадлежит именно органам государственной власти (а возглавляет наблюдательный совет — коллегиальный орган управления территорией свободного порта — заместитель Председателя Правительства РФ), в законодательных нормах не просматривается явно выраженного произвольного ограничения компетенции региональных и муниципальных органов власти, руководитель управляющей компании является лишь одним из членов наблюдательного совета, при этом управляющая компания может наделяться отдельными властными полномочиями по со-

глашению с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (видимо, и данное соглашение следует отнести к новым типам публично-правовых договоров в современной России. — *С.Н.*), однако, эти полномочия вполне соответствуют природе управляющей компании, как хозяйствующего субъекта и не вторгаются в компетенцию других органов публичной власти (ст. 8 Федерального закона № 212-ФЗ).

В первые три года после принятия специального законодательства территории опережающего развития создавались исключительно в Дальневосточном федеральном округе (в Хабаровском, Приморском и Камчатском краях, в Амурской области, в Якутии и др.). В функционировании таких территорий были определенные проблемы, обусловленные прежде всего общим экономическим спадом. Однако Правительство РФ и в сложных экономических условиях не намерено отказываться от создания новых территорий<sup>12</sup> — с 2016 г. стали создаваться ТОРы в моногородах Татарстана, Ростовской и Иркутской областей, планируется создание подобной территории на Курилах. В этой связи доктринальные суждения по затронутой проблематике, представляется, не должны отвергаться авторами и реализаторами стратегических планов, в том числе исходя из потенциальной возможности их корректировки.

<sup>11</sup> Примеры и последствия управленческо-хозяйственной деятельности банков, транспортных, торговых и других коммерческих компаний на территориях городов и поселков ярко описаны и в художественной литературе, в частности, в произведениях Дж. Steinbecka, Г. Маркеса и др.

<sup>12</sup> Ситуация в экономике не приведет к отказу от реализации проектов создания ТОР // URL: <http://tass.ru/ekonomika/2203228> (дата обращения: 15.07.2017).

#### Литература

1. Белицкая А.В. О зонах территориального развития: комментарий нового законодательства / А.В. Белицкая // Право и экономика. 2012. № 8. С. 20–25.
2. Нарутто С.В. Территория в публичном праве : монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. 320 с.
3. Некрасов С.И. Российское законодательство о территориальной организации публичной власти: тенденции, проблемы, перспективы / С.И. Некрасов // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Конституция России и отраслевое законодательство», посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. М. : ИГП РАН, 2014. С. 153–161.
4. Некрасов С.И. Территориальная организация российского государства: конституционно-правовые проблемы, тенденции / С.И. Некрасов // Научн. труды. Росс. академии юрид. наук. Вып. 14. В 2 т. Т. 1. М. : Изд-во «Юрист», 2014. 1040 с.
5. Некрасов С.И. Зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (миграционная составляющая) / С.И. Некрасов // Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, ГУУ, 17 сентября 2016 г.). М. : ГУУ, 2016. 135 с.
6. Теория и практика российского самоуправления : монография / отв. ред. Ю.А. Шульженко. М. : Юрлитинформ, 2017. 280 с.

## Управляющая компания как способ управления территорией (на примере Сколково)

**Кабанова Ирина Евгеньевна**, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат юридических наук  
[kabanova-ie@ranepa.ru]

119571, г. Москва, пр. Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

*Исследуется опыт по передаче отдельных полномочий органов публичной власти некоммерческим организациям (на примере управляющей компании инновационного центра «Сколково») и возможность его распространения на организацию управления иными территориями.*

**Ключевые слова:** управляющая компания, публично-властные полномочия, управление территорией, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития.

### Management Company as Territory Management Means (on Example of Skolkovo)

**Kabanova Irina E.**, Leading Research Scientist 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 (RANEPA), Candidate of Legal Sciences

*The article reviews the experience of transfer of separate powers of public authorities to non-profit organizations (based on the management company of the Skolkovo innovation centre) and the possibility of its expansion to arrangement of management of other territories.*

**Key words:** management company, governmental authorities, territory management, special economic zones, territories of priority socio-economic development.

Управление территорией должно осуществляться в соответствии с единой согласованной государственной политикой федерального и регионального развития территорий, но одновременно учитывать специфику потребности и особенности каждой территории и ни в коем случае не препятствовать реализации права на осуществление местного самоуправления.

Возможные модели управления территориями, в том числе и предусматривающие «приватизацию»<sup>1</sup> ряда публичных полномочий при наличии механизмов оценки эффективности осуществления переданных полномочий, контроля и ответственности, определяются на федеральном уровне. Однако муниципальным образованиям должна быть предоставлена возможность самостоятельного выбора соответствующей модели с учетом точно внедряемых в законодательство моделей управления территориями с особым статусом.

Развитие отечественного законодательства о территориях со специальным статусом начинается с установления правового регулирования предпринимательской деятельности на отдельных территориях Законом РСФСР от 4 июля

1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР»<sup>2</sup>. В настоящее время законодательство о территориях с особым статусом переживает период активного накопления правовых актов и увеличения количества видов специальных режимов. Наряду со свободными экономическими зонами, особыми экономическими зонами (например, по состоянию на 1 января 2017 г. в РФ функционирует 26 особых экономических зон (ОЭЗ) с общим объемом налоговых отчислений от резидентов — 20 млрд рублей, объемом таможенных отчислений — около 26 млрд рублей<sup>3</sup>), зонами опережающего территориального развития<sup>4</sup> законодатель создает отдельные виды режимов для осуществления предпринимательской деятельности на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя<sup>5</sup>, на территории свободного порта Владивосток<sup>6</sup> и на территории инновационного центра «Сколково»<sup>7</sup>, принимая на вооружение международный опыт наиболее успешных аналогичных территорий в зарубежных странах.

Для модели управления территорией со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности характерно создание управляющей компании<sup>8</sup> —

<sup>1</sup> Тенденция «приватизации государства» отмечалась в рамках дискуссии «Приватизация государственных (публичных) функций» на Петербургском международном юридическом форуме в мае 2017 г. URL: [http://www.spblegalforum.ru/ru/2017\\_RoundTable\\_1\\_5](http://www.spblegalforum.ru/ru/2017_RoundTable_1_5)

<sup>2</sup> Ведомости. 1991. № 29. Ст. 1008.

<sup>3</sup> Особые экономические зоны и другие территории со специальным статусом: некоторые важные результаты и показатели 2016 года // Доклад размещен на сайте Правительства Российской Федерации <http://government.ru/info/27260/>

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 48. Ст. 6658; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее — Закон о Сколково) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>8</sup> См.: Гургулия А.А. Территории с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности: правовой анализ соотношения законодательства // Право и экономика. 2017. № 3. С. 29.

акционерного общества, осуществляющего функции по управлению ТОСЭР, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации, либо являющегося дочерним хозяйственным обществом, созданным с участием такого акционерного общества. Выбор законодателем коммерческой корпоративной организации в качестве родовой организационно-правовой формы управляющей компании ОЭЗ и ТОСЭР подчеркивает предпринимательский характер ОЭЗ и ТОСЭР<sup>9</sup>, которые создаются исходя из экономической эффективности и прекращают свое существование, если экономическая эффективность не подтверждается в процессе их функционирования. К примеру, Постановлением Правительства от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон»<sup>10</sup> прекращено существование 8 ОЭЗ в связи с неосуществлением на их территориях деятельности резидентами в течение трех лет с даты создания ОЭЗ.

Обоснование выбора параметров территориального устройства исключительно экономической эффективностью характерен для Канады, где «доминирование экономического расчета определяет даже то, что местное самоуправление в Канаде осуществляется не на всей территории страны, а в тех местностях в пределах провинций и территорий, где это представляется целесообразным»<sup>11</sup>. В России же имеет место обратная ситуация: право на местное самоуправление обеспечивается на отдельных малонаселенных территориях Сибири и Дальнего Востока, где населения практически нет, и потребность и возможность самостоятельного решения местных вопросов отпадает, и нарушается на территориях, где население фактически присутствует, но «юридически игнорируется».

Ярким примером последнего является организация управления территорией инновационного центра «Сколково», созданного в целях развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов по предусмотренным в законодательстве направлениям. Для этого полномочия органов государственной власти и полномочия по решению вопросов местного значения переданы частному лицу — управляющей компании, ни организационно-правовая форма, ни состав участников, ни основания ответственности которой за ненадлежащее осуществление управленческих функций не определены законом. В настоящее время управляющей компанией является Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (далее — Фонд «Сколково»), представляющий собой не имеющую членства некоммерческую организацию, формирующую свое имущество на основе добровольных имущественных взносов и преследующую социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели.

Территорию Сколково образуют земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта и определенной в установленном Президентом Российской Федерации порядке, и принадлежат на праве собственности или на праве аренды управляющей компании (п. 5 ст. 2 Закона о Сколково). Фактически территория Сколково была «изъята» из территории городского поселения «Новоивановское» Одинцовского района Московской области, что противоречит ст. 131

Конституции РФ, допускающей изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, с учетом мнения населения соответствующих территорий. В реальности же произошло изменение границ с последующим образованием территории, на которой местное самоуправление **не осуществляется**, что и будет проиллюстрировано выдержками из Закона о Сколково ниже по тексту статьи. Это, кстати, отличает Сколково от Иннополиса, расположенного в Республике Татарстан, который также создавался на территории существующего поселения как новый обособленный инновационный центр, однако при его образовании были соблюдены процедуры, предписанные законодательством о местном самоуправлении<sup>12</sup>. С инициативой о преобразовании поселка Иннополис путем отнесения его к категории городских населенных пунктов с наделением статусом города районного значения и преобразованием муниципального образования «Введенско-Слободское сельское поселение» путем его разделения и образования двух муниципальных образований: «город Иннополис» и «Введенско-Слободское сельское поселение» выступил Совет Верхнеуслонского муниципального района. С целью выявления мнения населения по вопросу об изменении границ территорий поселений были проведены публичные слушания, по результатам которых инициатива об изменении границ муниципальных образований была поддержана населением<sup>13</sup>.

В дефиниции инновационного центра законодатель объединил и инфраструктуру территории инновационного центра «Сколково», и механизмы взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта (п. 2 ст. 2 Закона о Сколково). В этом определении можно увидеть сходство с частнопредпринимательской дефиницией предприятия как имущественного комплекса, используемого для осуществления предпринимательской деятельности, но, применяя эту аналогию, целесообразнее было бы определить инновационный центр «Сколково» как инфраструктурный комплекс, используемый для обеспечения реализации мероприятий, направленных на развитие исследований, разработок и коммерциализации их результатов по приоритетным направлениям, указанным в законодательстве.

С точки зрения государственного и муниципального управления инновационный центр «Сколково» является уникальным для Российской Федерации образованием, поскольку на его территории органы государственной власти и органы местного самоуправления лишены большинства своих полномочий, в частности, не осуществляются те полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализация которых возложена на управляющую компанию, а также ряд иных полномочий, связанных с управлением земельными участками и планировкой территории, дорожной деятельностью, организацией транспортного обслуживания населения и т.д. (ч. 1 ст. 20 Закона о Сколково). Также на территории Сколково выполняются полномочия органов местного самоуправления, осуществляемые управляющей компанией, а также полномочия, перечисленные в ч. 2 ст. 20 Закона о Сколково.

На управляющую компанию возлагается решение вопросов, традиционно относящихся к вопросам местного значения (ст. 5 Закона о Сколково). Более того, перечень

<sup>9</sup> Белицкая А.В. Правовой статус и правовая природа управляющих компаний территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности // Право и экономика. 2015. № 7. С. 10–15.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 41. Ст. 5826.

<sup>11</sup> Ларичев А.А. Территориальная организация местного самоуправления в России сквозь призму канадского опыта // Studia Politologicae (Политологические исследования). 2017. Vol. 44. P. 207.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>13</sup> См. документы на официальном сайте Верхнеуслонского муниципального района: <http://verhniy-uslon.tatarstan.ru/rus/o-gorodskom-poselenii.htm>



функций управляющей компании в Законе о Сколково не имеет исчерпывающего характера: допустимо установление и иных функций решениями Президента РФ, уставом управляющей компании (п. 5 ч. 2 ст. 8 Закона о Сколково).

Управляющей компании Законом о Сколково предоставлены полномочия в части землепользования и застройки, в том числе: резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации, утверждение схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения и т.п. При этом никакого механизма государственного или муниципального надзора над осуществлением вышеуказанных полномочий управляющей компанией Закон о Сколково не предусматривает<sup>14</sup>.

Указанное противоречит постулату о том, что реализация гражданами и их объединениями публичных полномочий в любом случае не должна исключать ответственности публичного субъекта (государства, муниципального образования), который, исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей, определяет правовые основы и процедуры осуществления делегированной деятельности, что предполагает государственный или муниципальный контроль за реализацией переданных полномочий.

Любопытен тот факт, что непосредственно правовое регулирование различных сфер функционирования резидентов инновационного центра осуществляет не только Фонд «Сколково»<sup>15</sup>, но и его дочерние общества, в частности, общество с ограниченной ответственностью «Объединенная дирекция по управлению активами и сервисами Центра разработки и коммерциализации новых технологий инновационного центра «Сколково» (ООО «ОДАС Сколково»)<sup>16</sup>, т.е. происходит увеличение субъектов нормотворческой деятельности, что не может быть признано ни целесообразным (поскольку затрудняет управление территорией и осуществление деятельности резидентами Сколково), ни допустимым для подготовки нормативных актов в сфере управления территориями, которые относятся к публично-правовой сфере, а потому должны исходить от субъекта, наделенного соответствующими полномочиями в установленном порядке.

До управляющей компании Сколково функции органов местного самоуправления в РФ никогда не осуществляло юридическое лицо<sup>17</sup>. Даже если обратиться к опыту переда-

чи полномочий по управлению особыми экономическими зонами на основании соглашений, разница между моделями управления Сколково и управления особыми экономическими зонами очевидна, поскольку в последнем случае речь идет только о **передаче отдельных полномочий** (а не оставлении отдельных полномочий при передаче всех иных), к тому же большее распространение получила передача полномочий не управляющей компании, а органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации<sup>18</sup>.

Созданный механизм функционирования управляющей компании Сколково предусматривает такое переплетение функций органов публичной власти и юридического лица, такое их взаимодействие, которое «не известно ни советскому, ни российскому законодательству»<sup>19</sup>.

Вместе с тем концепция делегирования осуществляемых функций частнопровым юридическим лицам не нова. В российской правовой действительности существуют примеры привлечения к реализации ряда публичных полномочий государственных корпораций (Росатом), государственных компаний (Росавтодор), саморегулируемых организаций (СРО строителей, СРО оценщиков), которые характеризуются различными способами организации взаимодействия власти и бизнеса в целях содействия исполнению полномочий, закрепленных за органами публичной власти.

Е.В. Гриценко выделяет несколько характеристик, отличающих механизм передачи властных полномочий, среди которых в контексте управления территориями значимо то, что передаваемые полномочия не должны относиться к установленной законом исключительной компетенции органов государственной власти (органов местного самоуправления), а быть лишь отдельными предоставляющими, обеспечительными, организационными и контрольными полномочиями исполнительного (административного) характера<sup>20</sup>.

Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. подтвердил допустимость делегирования государственных полномочий негосударственным организациям: «Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям. По смыслу ее ст. 78 (ч. 2 и 3) и 132 (ч. 2) такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и ее федеральным законам»<sup>21</sup>. Данный подход получил развитие в Постановлении Конституционного Суда в 2005 г., в котором резюмировалось, что

<sup>14</sup> Анисимов А.П., Землякова Г.А. Правовой режим земель инновационного центра «Сколково»: вопросы теории // Современное право. 2011. № 2. С. 44–49.

<sup>15</sup> См., например: Приказ от 17 апреля 2017 г. № 109-Пр «Об утверждении Регламента взаимодействия структурных подразделений Некоммерческой организации Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий по исполнению требований Положения о присвоении и утрате статуса партнера Некоммерческой организации Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий // Документы доступны на официальном сайте Фонда «Сколково» в разделе «Нормативные документы» по ссылке: <http://sk.ru/foundation/documents/p/other.aspx>

<sup>16</sup> См., например: Правила пользования платными неохранными парковочными пространствами на территории инновационного центра «Сколково» от 24 мая 2016 г., Приказ от 21 декабря 2015 г. № 2112/1-П «Об утверждении Регламента взаимодействия при производстве работ на объектах, входящих в состав инфраструктуры инновационного центра «Сколково» // Документы доступны на официальном сайте Фонда «Сколково» в разделе «Нормативные документы» по ссылке: [http://sk.ru/foundation/documents/p/city\\_expluatation.aspx](http://sk.ru/foundation/documents/p/city_expluatation.aspx)

<sup>17</sup> Глазунова И.В., Масалаб А.Ф. Особенности административно-правового статуса управляющей компании инновационного центра «Сколково» // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 3. С. 48.

<sup>18</sup> По состоянию на 1 января 2017 г. заключено 20 таких соглашений с 17 субъектами Федерации (Липецкая, Самарская, Свердловская, Псковская, Калужская, Астраханская, Московская, Тульская, Томская, Иркутская, Тверская и Ульяновская области, Республика Татарстан, Приморский и Алтайский края, города Москва и Санкт-Петербург) // URL: <http://government.ru/info/27260/>

<sup>19</sup> Цимерман Ю.С. Роль государства в инновационном проекте «Сколково» // Право и экономика. 2011. № 1. С. 4–13.

<sup>20</sup> См.: Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 113–128.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22. Ст. 2491.

федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты<sup>22</sup>.

В свете вышеуказанных актов Конституционного Суда РФ представляется необходимым обратить внимание на два существенных момента, которые не позволяют признать делегирование властных полномочий по управлению территорией инновационного центра «Сколково» управляющей компании конституционно обоснованным.

Во-первых, поскольку осуществление властных полномочий подразумевает вторжение в сферу реализации прав и свобод граждан и их объединений, это предполагает наличие особых условий и достаточно жестких пределов делегирования частным субъектам властных полномочий. Эти требования предопределены особым социальным назначением публичного образования как гаранта защиты прав и свобод, что, в свою очередь, вытекает из принципа правового государства. В Законе о Сколково пределы делегирования управляющей компании полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не установлены.

Во-вторых, в Постановлении Конституционного Суда от 19 декабря 2005 г. № 12-П речь идет о наделении публичными полномочиями публично-правовых субъектов. Не вдаваясь в дискуссию о целесообразности использования в отечественном законодательстве категории «публичные юридические лица» в рамках данной статьи, очевидно, что если к самой управляющей компании такая категория может быть применена в связи с наличием у нее публичных функций в силу Закона о Сколково, то хозяйственные общества, создаваемые управляющей компанией исключительно в целях осуществления части функций управляющей компании, таким статусом не обладают и являются обычными коммерческими юридическими лицами, в связи с чем они не могут обладать публичными нормотворческими полномочиями.

В случае делегирования публичных полномочий частным субъектам принципиальной является задача обеспечения прав и законных интересов граждан, в том числе при сочетании публично-правовых и частно-правовых норм и методов регулирования отношений между гражданами и организациями, получившими публичные полномочия, а также определение способа защиты нарушенных прав.

Несмотря на то, что в Кодексе административного судопроизводства РФ<sup>23</sup> содержится указание на то, что суды в

порядке административного судопроизводства рассматривают дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, необходимо отметить, что эти дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций должны возникать из административных и иных публичных правоотношений. Остается открытым вопрос о защите прав и законных интересов лиц, оспаривающих надлежащее обеспечение управляющей компанией функционирования инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и жизнедеятельности на его территории. Будут ли такие иски приниматься к рассмотрению по правилам административного судопроизводства, либо их следует рассматривать в порядке гражданского судопроизводства, где управляющая компания будет являться ответчиком по искам о неказании либо ненадлежащем оказании услуг?

В действующей редакции Закона о Сколково государство, возлагая на управляющую компанию реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, фактически снимает с себя ответственность за исполнение публичных функций, а у граждан отсутствуют реальные механизмы воздействия на принимаемые решения по вопросам местного значения и оспаривания принятых управленческих решений.

Данный опыт управления территорией характеризуется нарушением прав и законных интересов лиц со стороны государства и при создании инновационного центра «Сколково», и при делегировании полномочий, которые оно не правомочно было передавать частному субъекту, поскольку большая часть их касалась не государственных полномочий, а полномочий органов местного самоуправления, а также не выработало механизмов защиты нарушенных при реализации переданных полномочий прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Для решения задач развития территорий с одновременным сохранением права населения на местное самоуправление и защитой прав и законных интересов физических и юридических лиц предпочтительным является выбор моделей, предполагающих не делегирование публичных полномочий частным лицам, а привлечение частных лиц к осуществлению публичных полномочий с сохранением публичного образования в качестве ответственного субъекта за нарушения, допущенные при реализации этих полномочий.

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 335.

<sup>23</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

### Литература

1. Гургулия А.А. Территории с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности: правовой анализ соотношения законодательства / А.А. Гургулия // Право и экономика. 2017. № 3. С. 28–31.
2. Белицкая А.В. Правовой статус и правовая природа управляющих компаний территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности / А.В. Белицкая // Право и экономика. 2015. № 7. С. 10–15.
3. Ларичев А.А. Территориальная организация местного самоуправления в России сквозь призму канадского опыта / А.А. Ларичев // Studia Politologiczne (Политологические исследования). 2017. Vol. 44. С. 204–219.
4. Анисимов А.П. Правовой режим земель инновационного центра «Сколково»: вопросы теории / А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова // Современное право. 2011. № 2. С. 44–49.
5. Глазунова И.В. Особенности административно-правового статуса управляющей компании инновационного центра «Сколково» / И.В. Глазунова, А.Ф. Масалаб // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 3. С. 46–50.
6. Цимерман Ю.С. Роль государства в инновационном проекте «Сколково» / Ю.С. Цимерман // Право и экономика. 2011. № 1. С. 4–13.
7. Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе / Е.В. Гриценко // Закон. 2013. № 2. С. 113–128.

## Социально-экономическое положение моногородов

**Овакимян Михаил Амиранович**, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, директор программы Высшей школы государственного управления Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат экономических наук, доцент  
[ovakimyan-m.a@mail.ru]  
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70/54

*В статье анализируются вопросы социально-экономического развития моногородов. Автор делает вывод о том, что в современной России актуальными остаются вопросы совершенствования институтов развития, диверсификации экономики, развития инфраструктуры муниципальных образований со сложным социально-экономическим положением. Что, в свою очередь, предопределяет необходимость разработки и реализации управленческих мер, которые будут направлены на устранение возможных и реальных угроз функционирования муниципальных образований, восстановление и укрепление их социально-экономического положения. В исследовании предлагаются оптимальные и эффективные механизмы выхода моногородов из кризисного состояния.*

**Ключевые слова:** моногород, местное самоуправление, социально-экономическое развитие, государственная поддержка, стратегия, риски, зарубежный опыт.

### Socio-Economic Position of Mono-Cities

**Ovakimyan Mikhail A.**, Head of the Department of State and Municipal Management, Program Director of the Higher School of State Management of the South-Russian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor

*The article analyzes the issues of socio-economic development of mono-cities. The authors conclude that the issues of development institute update, economy diversification, development of infrastructure of municipal structures with complicated socio-economic position are still relevant in modern Russia. In its turn, this predetermines the need to develop and implement management measures aimed at elimination of possible and actual threats to functioning of municipal structures, recovery and consolidation of their socio-economic position. The research offers optimal and efficient crisis recovery mechanisms for mono-cities.*

**Key words:** mono-city, local self-government, socio-economic development, state support, strategy, risks, foreign experience.

Социально-экономическое положение российских моногородов — одна из сложных проблем обеспечения эффективности управления стратегическим развитием муниципальных образований.

Данная проблема обусловлена тем, что в России около 40% городов, в которых проживает четверть городского населения, могут быть отнесены к категории моногородов, а производство в них обеспечивает четверть валового внутреннего продукта государства. Помимо непосредственно моногородов, в Российской Федерации существует значительное число монопрофильных поселков городского типа, в которых проживает еще 8 млн человек<sup>1</sup>.

Усиление глобализационных, кризисных и санкционных процессов ставит под угрозу как минимум 25 млн человек и вводит в зону риска 25% валового внутреннего продукта Российской Федерации.

Такое положение моногородов предопределяет необходимость разработки и реализации мер, которые будут направлены на устранение возможных и реальных угроз функционирования муниципальных образований, восстановление и укрепление их социально-экономического положения.

В целях повышения эффективности принятия управленческих решений и бюджетных расходов на преодоление кризисных явлений в развитии моногородов должна быть обеспечена взаимосвязь документов стратегического и бюджетного планирования. Данное условие — необходимый элемент стратегического выбора территории, позволяющий в самых сложных социально-экономических услови-

ях не расплывать средства бюджета и направлять их точно в систему, которая способна обеспечить мультипликативный эффект от инвестирования и развить все сопутствующие сферы и отрасли.

В современной России актуальными остаются вопросы совершенствования институтов развития, диверсификации экономики, развития инфраструктуры муниципальных образований со сложным социально-экономическим положением<sup>2</sup>.

Оценка социально-экономического положения и вопросы развития моногородов исследуются в работах российских ученых: А.Л. Александровой, Г.Ю. Ветрова, А.Г. Воронина, К.Д. Гасникова, В.В. Иванова, А.Н. Коробовой, Л.А. Мосиной, Е.В. Оболонковой, М.В. Сабанчевой, С.Б. Сиваева, Н.Г. Типенко и др.

Однако ряд проблем требуют более глубокого и системного исследования, результаты которого должны позволить найти оптимальные и эффективные механизмы их решения, создать единую методологическую основу выхода моногородов из кризисного состояния.

В условиях «новой экономической реальности», в которой оказалась Россия, социально-экономическое положение большинства моногородов, несмотря на принимаемые меры со стороны государства, ухудшается, при этом бюджетные расходы увеличиваются. В целом существующая система государственной поддержки моногородов характеризуется формализмом и отсутствием исполнительной дисциплины, а также отсутствием ответственности за принятые решения и их последствия.

<sup>1</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) : утв. Правительством РФ 14.05.2015 // URL: <http://government.ru>, по состоянию на 15.05.2015.

<sup>2</sup> Там же.

Заккрытие градообразующих предприятий делает безработными основную часть населения моногорода, что приводит к увеличению социальной напряженности во многих из них. Уже сейчас в моногородах проживает треть всех частично занятых россиян, уровень безработицы в два раза выше, чем по стране, а более 60% их жителей оценивают сложившуюся ситуацию как «нетерпимую» или «терпимую с трудом»<sup>3</sup>.

Отсутствие должного уровня стратегического планирования и контроля распределения бюджетных средств, направляемых на поддержку моногородов, приводит к нарастанию социальных проблем. Усиливаются административные барьеры, что ведет к снижению инвестиционной привлекательности муниципальных образований такого типа.

Следовательно, целесообразно не просто расходовать бюджетные средства на моногорода, считая такие действия поддерживающей развития, так как этот путь неэффективен, а определиться с теми моногородами, поддержка которых бесперспективна, после чего начать переселение жителей из них на другие территории. Сделать выбор «чего не делать» — т.е. выбрать стратегию. В тех моногородах, которые еще можно спасти, нужно не только создавать инфраструктуру, потребность в которой не однозначна, а снижать налоги и административные барьеры, чтобы создавать бизнесу условия для развития, делать их привлекательными<sup>4</sup>.

Одной из острых проблем остается отсутствие «надлежащего» маркетинга процессов социально-экономического развития моногородов, как основы для принятия управленческих решений стратегического характера. Технологии и инструменты территориального маркетинга могут способствовать более эффективному «продвижению» моногородов потенциальным инвесторам, провести смену негативного имиджа и т.д.

Современная ситуация также осложняется тем, что в России пока нет четкой продуманной общегосударственной стратегии по «реанимации» кризисных городов и территорий, отсутствуют механизмы координации принятия решений, используются преимущественно налогово-бюджетные инструменты, слабо используется проектный принцип работы.

Как известно, в управленческой науке типовыми рисками моногородов являются: риски градообразующего предприятия, риски населения, риски инфраструктуры, риски местной промышленности и малого бизнеса, риски органов местного самоуправления.

Проблемы, которые необходимо решить местной власти для преодоления рисков, — это, в первую очередь: отсутствие ключевых, крупных проектов территорий; низкий уровень квалификации кадров местного самоуправления в моногородах; низкая активность органов местного самоуправления в решении вопросов социально-экономического развития моногородов; отсутствие взаимосвязи, взаимодействия между местной властью, бизнесом и населением.

Анализ указанных выше вопросов, показал, что экспертами предлагается ограниченный перечень вариантов их решения: найти инвесторов для развития города, создать большое количество предприятий малого бизнеса, использовать вахтовый метод для трудоустройства незанятых или

заккрытие моногорода — переселение населения. Такое положение дел вынуждает обратиться к зарубежному опыту решения проблем моногородов и адаптации лучшей зарубежной практики в России.

Узкоспециализированные поселения широко распространены во многих странах мира, их опыт развития мало исследован российскими учеными и управленцами-практиками, представляется целесообразным обращение к мировому опыту функционирования и развития подобных поселений, инструменту, способствующему лучшему пониманию сути проблем, стоящих сегодня перед отечественными моногородами<sup>5</sup>.

Так, из зарубежного опыта, применимого к российским условиям, можно выделить следующие наиболее эффективные меры: профориентационная работа, профессиональная переподготовка, обучение населения; увеличение продолжительности оплачиваемых отпусков, активное использование льгот (например, льготные кредиты на приобретение жилья); стимулирование создания новых рабочих мест (активная политика занятости) и т.п.; формирование условий для развития малого бизнеса; разработка «дорожных карт» по переселению населения из неперспективных моногородов; развитие инфраструктурных проектов как в социальной сфере, так и в сфере развития рыночной инфраструктуры и т.д.<sup>6</sup>

В странах Европейского Союза в качестве важнейшего инструмента инновационного развития территорий рассматриваются кластерные технологии. Мировая практика свидетельствует, что в последние два десятилетия процесс формирования кластеров происходил довольно активно. Так, полностью охвачены кластеризацией датская, финская, норвежская и шведская промышленность. *(В США в рамках кластеров работает более половины предприятий, а доля ВВП, производимого в них, превысила 60%. В ЕС насчитывается свыше 2 тыс. кластеров, в которых занято 38% его рабочей силы.)* Активно идет процесс формирования кластеров и в Юго-Восточной Азии и Китае, в частности, в Сингапуре (в области нефтехимии), в Японии (автомобилестроения) и в других странах<sup>7</sup>.

Также среди интересных примеров из «лучшей» зарубежной практики можно выделить разработку комплексных инновационных планов развития моногородов, целью которых является вывести моногорода из зоны неуправляемых рисков в зону управляемых, дать возможность обеспечения саморазвития муниципальному образованию, повысить благосостояние и качество жизни населения.

Весьма успешными действиями в вопросах антикризисного регулирования моногорода за рубежом считаются: модернизация существующих производств, имеющих конкурентоспособный потенциал; поиск дополнительных экономических специализаций, переработка сельскохозяйственного сырья и поставка готовых продуктов на рынки агломераций и крупных городов; развитие отвечающего потребностям местной экономики человеческого капитала; оказание спортивных и логистических, туристско-рекреационных и иных услуг для нужд крупных территориальных образований и т.д.<sup>8</sup>

На экономическую устойчивость моногородов оказывает значительное влияние состояние их жилищно-комму-

<sup>3</sup> Королева А. Моногородам деньги не нужны // Expert Online. 2017. URL: <http://expert.ru/2017/01/13/monogoroda/>

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Мировой опыт по решению проблем моногородов // URL: <http://group-global.org/ru/publication/8181-mirovoy-opyt-razvitiya-monogorodov>, по состоянию на 10.02.2017.

<sup>6</sup> Михайлов Р.В. Модели развития моногородов на основе зарубежного опыта // URL: <http://eee-region.ru/article/3503>, по состоянию на 10.02.2017.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Васиян Р. К вопросу совершенствования занятости населения в моногороде // Социальная политика и социальное партнерство. 2013. № 5. С. 55–62.

нальной сферы и инфраструктуры, негативно сказывается неразвитость информационных и коммуникационных технологий. В моногородах низкий уровень и качество жизни населения, высокая степень криминализации хозяйственной деятельности и коррупция.

Указанные выше проблемы усиливаются из-за действия следующих факторов: политической и общественной пассивности граждан, кризиса представительной демократии; отсутствия разделения вопросов местного значения на те, от осуществления которых муниципальное образование не может отказаться, и те, которые реализуются по решению местного сообщества (обязательные и факультативные вопросы); границы и статус моногородов во многих случаях установлены без учета экономического потенциала территорий; отсутствия единой системы и формализации количественных целевых показателей и критериев эффективности мониторинга деятельности органов местного самоуправления моногородов.

В то же время стратегическими приоритетами развития моногородов, по нашему мнению, должны стать: стимулирование рождаемости, формирование кадровых резервов и привлечение молодых кадров в моногорода (использование молодежного кадрового ресурса), повышение доступности жилья, обновление жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры, модернизация производственных фондов, повышение доступа к телекоммуникационным системам, совершенствование системы электронного обмена информацией, модернизация и обновление производственных фондов, внедрение берегающих технологий и «бережливое» управления и др.

В наибольшей степени способствовать повышению экономической устойчивости моногородов будут:

- создание благоприятного инвестиционного климата;
- развитие государственно- (муниципально-) частного партнерства;
- обеспечение возможности предоставления льготного кредитования, выделение субсидий, субвенций, бюджетных кредитов;
- учреждение специализированного фонда по содействию развитию моногородов с функцией проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах;
- анализ данных о расходовании бюджетных средств на реализацию мероприятий, содействующих развитию моногородов, и их корректировка и оптимизация;
- разработка и внедрение методических и организационных основ деятельности заинтересованных органов государственной власти и организаций, направленной на содействие стабильному социально-экономическому развитию моногородов;
- принятие акта кодификационного характера, содержащего исчерпывающий перечень видов моногородов с их определениями и характеристикой<sup>9</sup>.

Одним из способов воздействия на экономическое развитие моногорода является создание территорий с особыми условиями экономического развития, на которых вводятся специальные режимы осуществления предпринимательской деятельности, включающие стимулирование инвестиционной деятельности, налоговые и иные преференции, реализация мегапроектов и особый порядок административного регулирования<sup>10</sup>.

Наиболее эффективной мерой для решения проблем моногородов в России является диверсификация их эко-

номики, увеличение числа небольших компаний, которые будут производить разнообразные товары и услуги — формирование территорий опережающего развития. (До декабря 2025 г. предполагается создание в 100 моногородах территорий опережающего развития, в 150 — реализация инвестиционных проектов.) Уже к концу 2018 г. в таких городах планируется создать 230 тысяч новых рабочих мест<sup>11</sup>.

Работа должна вестись по двум направлениям: 1) развитие бизнес-среды, через создание территорий опережающего развития и строительство современной инфраструктуры; 2) параллельно запуск во всех моногородах программ по улучшению городской среды.

Для всех 319 моногородов предстоит разработать программы развития, включающие, в том числе, меры по диверсификации экономики, улучшению городской среды, развитию человеческого капитала<sup>12</sup>.

Кроме того, для развития моногородов должны координироваться меры поддержки, запланированные в рамках приоритетных проектов в таких областях, как здравоохранение, образование, безопасные и качественные дороги, качественные услуги ЖКХ и создание комфортной городской среды, поддержка малого бизнеса.

Одной из задач современного этапа развития территорий становится эффективная реализация программы «Комплексное развитие моногородов», приоритетной целью которой является снижение числа населенных пунктов с градообразующими предприятиями. Добиться этого можно за счет перевода их в статус городов с устойчивой экономикой.

Также должна быть разработана система мер по формированию нового имиджа моногорода и формированию территориальных брендов (ребрендинг). Она должна включать:

- оценку эффективности работы глав муниципальных образований (моногородов). В данной оценке целесообразно учитывать благоустройство населенного пункта, количество созданных рабочих мест и привлеченных инвестиций;
- развитие института муниципальной собственности. Повышение эффективности управления объектами муниципальной собственности моногородов;
- формирование самоуправленческих кластеров, с амбициозными, активными и патриотичными управленцами во главе, следует помогать им становиться «лидерами мнений» нового поколения;
- повышение ответственности органов местного самоуправления в решении стратегических задач территориального развития в моногородах;
- развитие форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Развитие механизмов активного использования средств самообложения граждан в решении вопросов местного значения;
- интенсификация массового внедрения новых технологий в деятельность органов местного самоуправления, целевым образом используя их возможности в интересах развития слабо освоенных территорий;
- экономическое развитие муниципальных образований через реализацию инфраструктурных мегапроектов.

Для снижения издержек и неэффективного расходования ресурсов в современных моногородах необходимо переходить к экономике, в которой за счет информационных технологий в режиме реального времени

<sup>9</sup> Гасников К.Д., Оболонкова Е.В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 101–109.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

осуществляется согласование интересов местного сообщества, власти и бизнеса.

Анализ предложенных мер, влияющих на моногорода, позволяет наметить векторы развития и юридически закрепить функции органов исполнительной власти субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти в целях улучшения состояния экономики и социальной сферы территорий.

На основе тщательно проработанной законодательной базы следует поддерживать предпринимательскую инициативу, организуя конкурсы инновационных и инвестиционных проектов, стимулируя предпринимателей финансовыми льготами и т.п. Высокую степень актуальности приобретают форсайт-сессии, организуемые с участием экспертного сообщества, местного населения, бизнес-структур (руководителей градообразующих предприятий), потенциальных инвесторов, представителей власти, научного сообщества. Результатами форсайт-сессий должны стать инновационные предложения по развитию экономики моногорода, привлечению ресурсов, формированию нового имиджа. Могут проводиться конференции граждан по вопросам определения судьбы градообразующих предприятий и в целом муниципального образования (моногорода).

Необходимо повысить роль и ответственность муниципальных органов управления в решении проблем развития депрессивных территорий и моногородов<sup>13</sup>.

Одним из наиболее распространенных механизмов поддержки и реабилитации трудовых ресурсов моногородов является реструктуризация исчерпавшей себя функциональности города. При этом реструктуризация экономики моногорода может осуществляться двумя путями:

— диверсификация экономики: за счет развития новых сфер и секторов экономики, в том числе наукоемких производств и сферы услуг, что соответствует общим тенденциям наращивания удельного веса и роли третичного сектора мировой экономики;

— структурная перестройка экономики моногорода за счет модернизации «старых» отраслей промышленности.

Важную роль при реструктуризации играет создание определенной институциональной среды, повышающей эффективность преобразований<sup>14</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что формирование институтов развития моногородов должно быть нацелено на долгосрочное развитие и обязательно включать стратегические документы развития таких территорий. Стратегические документы территориального развития должны быть увязаны между собой по вертикали и соответствовать более общим документам стратегирования (позволить осуществить стратегический выбор территории).

Российские институты развития являются своевременным, необходимым и эффективным инструментом государственной экономической политики, позволяющим диверсифицировать экономику, обеспечить развитие инфраструктуры и высокотехнологичных производств; а также не только поддерживать, но и наращивать темпы экономического роста в стране на долгосрочной основе<sup>15</sup>.

Современной диверсификации российских моногородов содействовали следующие институты развития: Госу-

дарственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; ОАО «Особые экономические зоны (ОЭЗ)»; ОАО «Российская венчурная компания»; ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»; Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» и т.д. Участие таких организаций должно расширяться, может быть создан пул институтов развития моногородов. Для таких организаций должны использоваться стимулирующие финансовые и административные инструменты.

Таким образом, экономическое развитие моногорода представляет собой последовательную, проходящую определенные стадии деятельность для достижения частных и групповых интересов путем эффективного управления имеющимися ресурсами.

Процесс социально-экономического развития моногородов должен основываться на документах стратегического и программного планирования, инструментах взаимодействия, коммуникации, оптимальной последовательности управленческих решений.

Политика развития, основанная на документах стратегического планирования, обеспечивает преемственность и непрерывность развития моногорода. Для реализации стратегических сценариев социально-экономического развития моногородов необходима профессиональная управленческая команда. При этом управленческая команда моногорода должна соответствовать следующим условиям:

— опираться на стратегическое мышление, обладать государственным образом мышления;

— уметь сочетать модели государственного (муниципального) и частного (корпоративного управления);

— владеть инструментами поведенческой экономики и социальной психологии, применять их для адаптации трудовых ресурсов к новым условиям моногорода;

— применять «умное» регулирование и «smart-технологии»;

— использовать инструменты государственно-частного и муниципально-частного партнерств;

— владеть методами внедрения инноваций;

— владеть инструментами поддержки экологически устойчивого развития территории;

— уметь использовать инструменты риск-менеджмента и инвестиционного менеджмента;

— владеть технологией стратегического выбора территории, проведения форсайт-сессий;

— использовать маркетинговые инструменты для формирования нового имиджа моногорода и формировать территориальные бренды;

— владеть инструментами проектного управления. Создавать и управлять проектными офисами и др.<sup>16</sup>

Формирование и внедрение новых инструментов повышения эффективности управления социально-экономической системой моногородов должно способствовать росту уровня и качества жизни населения, снижению социальной напряженности, а также повышению стабильности и устойчивости экономики России в целом<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Сабанчева М.В., Мосина Л.А. Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 23–27.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Институты развития моногородов // URL: <http://www.samoupravlenie.ru/50-02.php>, по состоянию на 10.02.2017.

<sup>16</sup> Абуцакра Раби. Эффективное правительство для нового века: Реформирование государственного управления в современном мире. М.: Изд-во «Олимп-Бизнес», 2016. С. 231–233.

<sup>17</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция): утв. Правительством РФ 14.05.2015 // URL: <http://government.ru> по состоянию на 15.05.2015.

#### Литература

1. Абучакра Раби. Эффективное правительство для нового века: Реформирование государственного управления в современном мире / Раби Абучакра. М. : Изд-во «Олимп-Бизнес». 2016. 282 с.
2. Васиян Р. К вопросу совершенствования занятости населения в моногороде / Р. Васиян // Социальная политика и социальное партнерство. 2013. № 5. С. 55–62.
3. Гасников К.Д. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации / К.Д. Гасников, Е.В. Оболонкова // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 101–109.
4. Сабанчева М.В. Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения / М.В. Сабанчева, Л.А. Мосина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 23–27.

## Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование\*

**Пузанов Александр Сергеевич**, генеральный директор Фонда «Институт экономики города»  
[aruzanov@urbaneconomics.ru]  
125009, г. Москва, ул. Тверская, 20/1

**Попов Роман Аркадиевич**, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие»  
Фонда «Институт экономики города»  
[ropov@urbaneconomics.ru]  
125009, г. Москва, ул. Тверская, 20/1

*Данная статья подготовлена по результатам исследования «Территориальная доступность местного самоуправления в Российской Федерации», проведенного Фондом «Институт экономики города». В рамках исследования была предпринята попытка оценить долю населения России, проживающего в населенных пунктах с ограниченной территориальной доступностью местного самоуправления. На конкретных примерах показывается, что существенная доля населения страны проживает в условиях ограниченной доступности местного самоуправления, и проходящие в стране процессы преобразования муниципальных районов в городские округа эту проблему усугубляют. Приводятся возможные варианты решения проблемы.*

**Ключевые слова:** территориальная доступность, населенный пункт, административный центр, муниципальное образование, население, муниципальные услуги, местное самоуправление.

### Assessment of Territorial Accessibility of Local Self-Government: Economic and Geographic Research

**Puzanov Aleksandr S.**, General Director of the Institute for Urban Economics Fund

**Popov Roman A.**, Deputy Director of the Department of Municipal Economic Development of the Institute for Urban Economics Fund

*The article has been prepared following the results of the Territorial Accessibility of Local Self-Government in the Russian Federation research carried out by the Urban Economics Fund. The research attempts to assess the share of the Russian population living in settlements with limited territorial accessibility of local self-government. The authors give concrete examples to show that a significant share of the country population lives in conditions of limited accessibility of local self-government and the processes of transformation of municipal districts to city districts taking place in the country make the problem even worse. The article provides possible solutions of the problem.*

**Key words:** territorial accessibility, populated area, administrative centre, municipal structure, population, municipal services, local self-government.

Одна из принципиальных задач организации местного самоуправления — обеспечение доступа населения к местному самоуправлению. Под доступом понимается обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления: посещать муниципальные выборы, собрания и конференции, публичные слушания, иные мероприятия, организуемые органами местного самоуправления и предполагающие вовлечение общественности.

Распространена тенденция трактовать доступ к местному самоуправлению в узком, «пассивном» смысле — исключительно как возможность населения получать услуги. Существующая тенденция укрупнения муниципальных образований с ликвидацией поселенческого уровня и преобразованием муниципальных районов в городские округа оправдывается ее адептами исключительно с позиций этой ограниченной трактовки: утверждается, что объединен-

ные муниципалитеты смогут более эффективно обеспечивать жителей необходимыми услугами. Даже если вынести за скобки тот факт, что и выигрыш в части эффективного предоставления услуг в результате укрупнения не вполне очевиден, обращает на себя внимание игнорирование второго, «активного» аспекта доступа. Как отмечает в этой связи Р.В. Бабун, «вместо формирования активных местных сообществ по мере укрупнения выстраивается командно-административная система отношений населения и местной власти»<sup>1</sup>.

Важнейший компонент доступа населения к местному самоуправлению — территориальная доступность. Под ней логично понимать достаточную территориальную близость мест проживания граждан к местам предоставления услуг и возможность непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Поскольку такое участие, в большинстве случаев, возможно только на территории административных центров муниципальных образований, принципиальное значение приобретает транспортная до-

\* Исследование выполнено в рамках проекта «Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения», реализованного за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города». Более подробно см.: <http://www.urbaneconomics.ru/research/project/sovershenstvovanie-organizacii-mestnogo-samoupravleniya-na-mezhselennyh>.

Авторы статьи выражают признательность руководителю проектов Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив, председателю Экспертного совета Союза российских городов А.Н. Максимова за сотрудничество в формулировании предмета исследования и участие в обсуждении результатов исследования.

<sup>1</sup> Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения: монография / LAP LAMBERT Academic Publishing RU, Saarbrücken, 2016. С. 90.



ступность местных центров для жителей населенных пунктов. Таким образом, за индикатор территориальной доступности местного самоуправления для каждого конкретного населенного пункта можно принять расстояние от границы этого населенного пункта до административного центра<sup>2</sup>.

В российских условиях строгое повсеместное соблюдение принципа равенства доступа населения к местному самоуправлению затруднено *чрезвычайной неравномерностью системы расселения*. Более половины площади страны составляют территории с разреженным очаговым и редкоочаговым расселением. На таких территориях много населенных пунктов, которые, с одной стороны, слишком малы, чтобы выполнять функции центров поселений в необходимом объеме, а с другой стороны, слишком удалены от ближайших населенных пунктов, которые эти функции выполнять могут. Как правило, это населенные пункты при метеостанциях, гидрологических постах, небольших (исчерпанных) месторождениях природных ресурсов и пр.

Эта проблема могла бы решаться в рамках гибкой системы территориальной организации местного самоуправления, учитывающей пространственную неоднородность страны. Однако система, установленная Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), не только не обеспечивает в должной мере решения проблемы, но, напротив, еще и усугубляет ее отсутствием четких измеряемых критериев доступности при установлении границ муниципальных образований. В качестве критериев установления границ поселений (причем только сельских) и муниципальных районов использованы достаточно размытые понятия «пешеходной доступности» и «транспортной доступности»<sup>3</sup>, которые могут существенно различаться в зависимости от физических возможностей человека, используемых транспортных средств и т.п.; но даже применительно столь неконкретных критериев придан опциональный характер за счет оговорки «как правило». В свою очередь, границы муниципального района, согласно ч. 15 ст. 11 Закона № 131-ФЗ, «устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». При этом, однако, не разъяснено, каким образом эти условия

должны быть созданы и какова зависимость между наличием этих условий и установлением границ района.

Попыткой отразить неоднородность территории страны в территориальной организации местного самоуправления явилось введение института межселенных территорий, которые формируются на территориях с низкой плотностью населения и не входят в состав поселений, а «подчиняются» непосредственно муниципальному району. К сожалению, Закон № 131-ФЗ решает задачу выделения межселенных территорий не вполне удовлетворительно.

С одной стороны, понятие межселенной территории законом оговорено, хотя его квалифицирующие признаки в косвенном виде разнесены по разным статьям<sup>4</sup>. С другой стороны, четких критериев отнесения территорий к категории межселенных Закон № 131-ФЗ не установил. Единственное косвенное упоминание оснований для этого содержится в ст. 11, где указано, что «территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также *возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории* входят в состав муниципальных районов». Эти основания были уточнены Конституционным Судом РФ: согласно определению Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П, «выделение межселенных территорий допускается только на территориях с низкой плотностью населения». При этом, впрочем, возникла правовая коллизия, так как в данном определении была использована устаревшая на тот момент формулировка «плотность населения» вместо актуальной формулировки «плотность сельского населения», введенной в Закон № 131-ФЗ в декабре 2004 г.<sup>5</sup> Очевидно, что плотность населения в целом не обязана коррелировать с плотностью сельского населения, так что это расхождение представляется существенным.

Согласно ч. 3 ст. 11 Закона № 131-ФЗ «к территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации». Согласно той же ч. 3 ст. 11 указанного закона «перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъек-

<sup>2</sup> По основной транспортной магистрали (выраженное либо в километраже, либо во времени в пути). При этом надо иметь в виду, что крупные города — административные центры могут сами по себе иметь значительную площадь, и доступность будет существенно варьироваться в зависимости от того, считать ее до границы города или до его центральной части («нулевого километра»). В силу того, что основные учреждения, предоставляющие необходимые услуги, сконцентрированы в центрах городов, целесообразнее принять второй из указанных вариантов расчета. Но, разумеется, относительная близость к границам центрального города при относительной удаленности от его центра при прочих равных условиях сообщает населенному пункту более высокую доступность по сравнению с населенным пунктом, удаленным как от центра, так и от границ «своего» центрального города.

<sup>3</sup> Так, согласно ч. 11 ст. 11 Закона № 131-ФЗ «границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав».

<sup>4</sup> Согласно ст. 2 закона № 131-ФЗ межселенная территория определена как «территория, находящаяся вне границ поселений». Вхождение таких территорий в состав муниципального района однозначно следует из содержащегося в той же статье определения муниципального района: «муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией...». Наконец, тот факт, что на межселенных территориях могут находиться населенные пункты, вытекает из статьи 13.2 закона, согласно которой «Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях...».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28.12.2004 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет». Такой перечень действительно был утвержден Распоряжением Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р<sup>6</sup>, но в силу того, что его утверждение произошло до принятия указанных выше поправок в Закон № 131-ФЗ, он носит название «Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с *низкой плотностью населения*». После 4 ноября 2004 г. поправки в перечень не вносились, хотя допустимый срок для их внесения миновал уже дважды.

Таким образом, перечень не только дезориентирует своим названием (плотность населения вообще, а не сельского), но и очевидным образом не отражает изменений в системе административно-территориального деления и расселения, которые произошли за истекшие 12 лет, что ставит под вопрос его адекватность современной реальности.

Как следствие, в России сложилась парадоксальная ситуация, когда средний размер поселений (по численности населения и площади территории) — и, следовательно, доступность местного самоуправления для граждан — существенно варьирует по территории страны, но логика этого варьирования не всегда коррелирует с объективно сложившимися условиями. Иными словами, в одних регионах местное самоуправление учреждено на территориях, не способных его осуществлять в полной мере (в частности, в многочисленных малых сельских поселениях), в других — население отчуждено от участия в решении вопросов местного развития, несмотря на наличие объективных возможностей для этого (в частности, в крупных населенных пунктах на территориях городских округов, удаленных от центров этих городских округов).

В этой связи представляет интерес оценка масштаба проблемы ограничения доступа населения к местному самоуправлению в части территориальной доступности. Отдельный интерес представляет оценка корреляции степени ограниченности доступности с характером расселения на территории и с установившейся системой территориальной организации местного самоуправления.

Фонд «Институт экономики города» провел исследование с целью оценки доли населения России, проживающего в населенных пунктах с ограниченной территориальной доступностью местного самоуправления. Это предполагало установление количественных критериев территориальной доступности местного самоуправления для населенных пунктов и их апробацию на примерах отобранных субъектов Российской Федерации.

Критерий территориальной доступности включает в себя три составляющих: доступность до чего (до какой точки?), через что (по каким транспортным путям?) и в каких пределах (каковы пороговые значения параметров доступности, превышение которых означает ограниченную доступность?).

Предложено было следующее:

а) считать доступность от населенного пункта до границы административного центра поселения или городского округа, к которому относится данный населенный пункт;

б) считать доступность по протяженности автомобильной и (или) железной дороги (в зависимости от того, по какой из этих магистралей доступность выше);

в) в качестве пороговых значений установить:

— при наличии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром: более 15 км как критерий затрудненной доступности и более 25 км как критерий критической доступности;

— при отсутствии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром: более 10 км как критерий критической доступности.

Таким образом, для населенных пунктов, не имеющих дорожного сообщения с административным центром, установлен более высокий порог допустимого расстояния<sup>8</sup>.

Для проведения оценки были отобраны 18 субъектов РФ (далее — пилотные регионы), представляющие различные федеральные округа, характеризующиеся различной системой расселения и территориальной структурой местного самоуправления (табл. 1).

Используемая характеристика систем расселения базируется на классификации С.А. Ковалева<sup>9</sup>. В отношении территориальной структуры местного самоуправления принята следующая классификация:

— традиционная поселенческая структура — «классическая» двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления (муниципальные районы + поселения), не претерпевшая существенных изменений после 2004 г. и в целом преемственная по отношению к советской системе административно-территориального деления (районы + сельсоветы);

— укрупненные поселения — также двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления, но претерпевшая после 2004 г. трансформацию в сторону массового укрупнения поселений посредством объединения (присоединения);

— преимущественно или только городские округа — одноуровневая (в случае Калининградской и Свердловской областей — с отдельными исключениями) система территориальной организации местного самоуправления на базе крупных городских округов (де-факто представляющих собой муниципальные районы без поселенческого уровня)<sup>10</sup>.

Основным методом проведения расчетов являлся ГИС-анализ. В качестве основы для проведения расчетов использовались ГИС-данные по пилотным регионам, выгруженные из Интернета, дополненные статистическими данными, полученными из других источников<sup>11</sup>.

На первом этапе исследования из Интернета были выгружены ГИС-данные<sup>12</sup> по каждому из пилотных регионов, при этом данные по составу муниципальных районов и городских округов были актуализированы по состоянию на июль 2017 г. Таким образом, были учтены последние преоб-

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> В идеале расстояние следовало бы оценивать через показатель времени доступности. Однако в силу отсутствия возможностей для оценки этого параметра в необходимом объеме допустимо оперировать показателем доступности в километрах.

<sup>8</sup> Понятие «отсутствие автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром» трактуется следующим образом: населенный пункт расположен на расстоянии более 1 км от железной дороги либо автомобильной дороги не ниже чем местного значения.

<sup>9</sup> См.: Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР. М., 1980. С. 220.

<sup>10</sup> В эту группу входят как те регионы, где такая система была установлена изначально при вступлении в силу Закона № 131-ФЗ, так и те регионы, где эта система является продуктом целенаправленных преобразований изначальной территориальной структуры.

<sup>11</sup> Выгрузка ГИС-данных и расчеты на их основе проведены М.Д. Малашенко.

<sup>12</sup> Все ГИС-данные выкачивались архивами для каждого региона с сайта <http://data.nextgis.com/osmshp>

Таблица 1

**Пилотные регионы для исследования территориальной доступности местного самоуправления**

Регион	Федеральный округ	Территориальная структура местного самоуправления	Система расселения
Костромская обл.	ЦФО	Традиционная поселенческая структура	Мелко- и среднеселенная
Московская область	ЦФО	Укрупненные поселения, тенденция к модели городских округов	Мелко- и среднеселенная
Калининградская область	СЗФО	Преимущественно городские округа	Мелко- и среднеселенная
Республика Карелия	СЗФО	Традиционная поселенческая структура	Очаговая
Волгоградская область	ЮФО	Традиционная поселенческая структура	Преимущественно крупноселенная
Краснодарский край	ЮФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная
Республика Дагестан	СКФО	Традиционная поселенческая структура	Преимущественно горноочаговая
Карачаево-Черкесская Республика (КЧР)	СКФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная и горноочаговая
Нижегородская обл.	ПФО	Укрупненные поселения	Крупно- и среднеселенная
Саратовская область	ПФО	Укрупненные поселения	Крупноселенная
Ульяновская обл.	ПФО	Укрупненные поселения	Среднеселенная
Свердловская обл.	УФО	Преимущественно городские округа	Преимущественно очаговая
Челябинская область	УФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная
Новосибирская область	СФО	Традиционная поселенческая структура	Крупно- и среднеселенная
Томская обл.	СФО	Укрупненные поселения	Очаговая
Красноярский край	СФО	Традиционная поселенческая структура	Преимущественно редкоочаговая и очаговая
Республика Саха	ДФО	Традиционная поселенческая структура	Очаговая
Магаданская обл.	ДФО	Только городские округа	Редкоочаговая

разования муниципальных районов в городские округа, в том числе произошедшие в Московской области, и существенно повлиявшие на результаты расчетов.

Для удобства при проведении дальнейших расчетов выгруженные данные были представлены в формате таблиц MS Excel по каждому пилотному региону. Каждая таблица включала в себя:

- названия населенных пунктов;
- названия муниципальных районов или городских округов, к которым относится каждый населенный пункт;
- названия поселений, к которым относится каждый населенный пункт;
- указание на статус центров поселений или городских округов у тех населенных пунктов, которые имеют этот статус.

Предварительный анализ сформированных таблиц показал недостаточность ГИС-данных для проведения полноценных расчетов. В них содержится картографическая информация о границах всех муниципальных районов, но информация о границах поселений и городских округов

представлена лишь частично (степень полноты представления информации варьирует по регионам). Поэтому возникла необходимость дополнить эти данные информацией о численности населения центров поселений и городских округов пилотных регионов, полученной из открытых источников<sup>13</sup>. Эта информация была добавлена на карты и представлена в формате таблиц MS Excel, аналогичных таблицам, полученным в результате ГИС-анализа.

Сформированные по каждому пилотному региону таблица на базе ГИС-набора и таблица на базе статистических данных, полученных из иных источников, были сведены в единую атрибутивную таблицу с данными по всем населенным пунктам соответствующего пилотного региона. При сопоставлении таблиц проводилась проверка соответствия названий районов и поселений в двух наборах, т.к. в некоторых случаях наблюдались расхождения (например, «Городской округ Северск» в данных переписи 2010 г. и «ЗАТО Северск» в ГИС-данных), и был риск двойного учета населенных пунктов. Все названия были приведены к единой форме<sup>14</sup>. В ряде случаев добиться точного соотношения

<sup>13</sup> Использовались результаты Всероссийской переписи населения 2010 г.; реестры населенных пунктов соответствующих субъектов РФ. Изменения, произошедшие с сетью населенных пунктов в период с 2010 г. по 2016 г. (упразднение населенных пунктов, образование новых населенных пунктов, изменение их границ и т.п.), были сочтены заведомо несущественными, чтобы повлиять на результат исследования.

<sup>14</sup> Отдельную проблему представило большое количество одноименных населенных пунктов, в том числе одноименных с центрами муниципальных образований, что создавало риск ошибки при атрибуции населенных пунктов как центров поселений или городских округов. В связи с этим была проведена дополнительная работа по выявлению и идентификации населенных пунктов с повторяющимися названиями.

населенных пунктов из ГИС-данных с населенными пунктами из статистических источников по разным причинам не удалось, однако общий процент потерь в результате этих несоответствий в целом незначителен (от 1 до 7% населенных пунктов по региону) и на результаты исследования существенно не повлиял.

На втором этапе был произведен расчет расстояния от каждого населенного пункта до центра поселения (городского округа) по протяженности автомобильной или железной дороги<sup>15</sup>. При расчете расстояния по протяженности автомобильной дороги учитывались дороги, качество которых достаточно высоко для того, чтобы их можно было распознать на спутниковых снимках. Это примерно соответствует статусу не ниже дорог местного значения.

Для каждого пилотного региона была сформирована таблица, где указаны исходный пункт, пункт назначения и расстояние между ними в километрах, а также муниципальный район (городской округ) или поселение, к которым эти точки относятся для всех населенных пунктов в каждом из пилотных регионов.

Число населенных пунктов, для которых не удалось определить расстояние до центра поселения (городского округа)<sup>16</sup>, незначительно в сравнении со всей выборкой: 3–5% по каждому региону. Исключение составили Республика Дагестан, где число таких населенных пунктов достигло 31%, Магаданская область (15%) и Саратовская область (11%).

Отдельно на основе ГИС-анализа был получен список населенных пунктов, находящихся от ближайшей дороги на расстоянии дальше 1 км. Среди этих населенных пунктов выделялись те, которые находятся дальше 10 км от административного центра поселения (городского округа). На выходе для каждого пилотного региона был сформирован перечень таких населенных пунктов, которые дополнили перечень населенных пунктов с ограниченной доступностью местного самоуправления, выделенных на предыдущих этапах исследования. Общее число таких населенных пунктов по всем пилотным регионам превысило 400.

На третьем этапе на основе полученных данных для каждого пилотного региона были рассчитаны значения:

— доли населенных пунктов, расположенных на территориях с затрудненной и критической (при наличии и отсутствии транспортного сообщения) доступностью местного самоуправления, в общем числе населенных пунктов региона;

— доли населения, проживающего на территориях с затрудненной и критической (при наличии и отсутствии транспортного сообщения) доступностью местного самоуправления, в общей численности населения региона.

Результаты расчетов по каждому пилотному региону представлены в таблице 2.

В целом исследование показало, что доля населения, проживающего в зоне ограниченной транспортной доступности местного самоуправления, значима. По большинству

регионов она варьирует в пределах 2–4% общей численности населения региона, а в отдельных регионах превышает 10%. Если экстраполировать результаты расчетов в пилотных регионах на всю территорию страны, предположив, что в каждом субъекте РФ (за исключением городов федерального значения) доля таких жителей составляет в среднем 3%, то общее число населения России, проживающего в условиях физической ограниченности доступа к местному самоуправлению, составит около 4 миллионов человек.

Также по итогам пилотных расчетов можно констатировать отсутствие ярко выраженной прямой связи между системой расселения и доступностью местного самоуправления для населения. Регионы с различной системой расселения — от крупноселенного Краснодарского края до Республики Саха с очаговым расселением — показали близкие значения доли населенных пунктов и населения в зоне затрудненной доступности. В то же время регионы с очаговым и редкоочаговым расселением более резко выделяются в отношении параметров критической доступности, хотя доля населения, попадающего в эту зону, почти везде крайне невелика.

Еще один вывод состоит в том, что укрупнение поселений, если оно проведено с учетом особенностей региональной системы расселения, не обязательно вызывает сокращение доступности местного самоуправления по рассматриваемым параметрам: Ульяновская и Нижегородская области, где такое укрупнение прошло, почти не отличаются по показателям доступности от сохранивших территориальную структуру местного самоуправления Челябинской и Волгоградской областей и Республики Саха. Во всех этих регионах доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в общем числе населенных пунктов находится в пределах 14–22%, а в общей численности населения — в пределах 1,5–2,5%.

При этом существенно выделяются на общем фоне в сторону сниженной доступности по всем параметрам те регионы, где поселенческий уровень представлен слабо или полностью отсутствует, а именно Свердловская, Калининградская и Магаданская области. Доля населенных пунктов, находящихся в зоне затрудненной доступности, у них в 3–4 раза превышает аналогичный показатель других регионов, а в отношении населения — на порядок. Еще более существенный контраст с другими регионами наблюдается у них в отношении показателей критической доступности.

В Магаданской области «беспоселенческая» структура территориальной организации местного самоуправления наложилась на редкоочаговое расселение, что обусловило ее «лидерство» по доле населения, проживающего в зоне затрудненной и критической транспортной доступности. Единственный регион, где низкие показатели доступности наблюдаются при сохранении поселенческой системы территориальной организации местного самоуправления, — Республика Карелия. Очевидно, границы поселений там изначально были определены неоптимальным образом для условий низкой плотности населения.

<sup>15</sup> Для решения этой задачи на языке Python был написан код для программы Arcstar, с помощью которого были построены матрицы расстояний для каждого муниципального образования. Алгоритм программы следующий:

- 1) каждая строка из списка центров поселений и городских округов берется за отправную точку;
- 2) для каждого центра фильтруются точки назначения по названию района и поселения (городского округа);
- 3) строятся кратчайшие расстояния от центра до всех населенных пунктов поселения с использованием двух форм передвижения:

В случаях, когда населенный пункт имеет сообщение с центром как по автомобильной, так и по железной дороге, программа автоматически учитывала кратчайшее из этих расстояний.

<sup>16</sup> Причинами служили либо большая удаленность населенного пункта от ближайшей дороги или железной дороги, делающая определение точного расстояния до административного центра муниципального образования невозможным в принципе, либо расположение населенного пункта в поселении, для которого не удалось локализовать центр (обычно это те поселения, где есть как минимум один населенный пункт, имеющий название, аналогичное названию центра данного поселения).

Таблица 2

Результаты расчетов значений параметров территориальной доступности местного самоуправления  
для населения обследованных регионов

Пилотный регион	Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью		Доля населенных пунктов с критической транспортной доступностью (при наличии транспортного сообщения)		Доля населенных пунктов с критической транспортной доступностью (при отсутствии транспортного сообщения)	
	в общем числе населенных пунктов субъекта РФ, %	в общей численности населения субъекта РФ, %	в общем числе населенных пунктов субъекта РФ, %	в общей численности населения субъекта РФ, %	в общем числе населенных пунктов субъекта РФ, %	в общей численности населения субъекта РФ, %
Костромская область	31,7	3,7	11,2	1,3	3,2	0,3
Краснодарский край	18,9	5,2	5,8	1,9	0	0
Карачаево-Черкесская республика	10,1	3,0	5,4	2,9	0	0
Республика Саха (Якутия)	16,4	2,8	10,8	1,7	5,6	0,06
Ульяновская область	14,5	1,9	1,4	0,02	0,5	0,0
Нижегородская область	18,1	1,8	4,3	0,3	0,3	0,0004
Томская область	28,4	3,7	12,4	0,7	2,7	0,08
Свердловская область	68,9	11,0	45,2	5,9	1,1	0,005
Магаданская область	76,5	14,9	70,6	13,8	14,7	0,6
Московская область	30,3	3,8	9,3	1,1	0	0
Волгоградская область	16,6	1,5	6,3	0,6	2,9	0,1
Республика Дагестан	3,3	1,9	1,4	0,02	0,5	0,04
Калининградская область	45,4	9,6	2,8	0,2	1,3	0,03
Республика Карелия	40,2	2,9	21,4	1,6	3,1	0,008
Красноярский край	20,9	2,4	5,7	0,4	2,9	0,3
Новосибирская область	19,6	1,6	4,8	0,3	2,5	0,1
Саратовская область	24,7	2,7	1,2	1,0	2,9	0,2
Костромская область	31,7	3,7	11,2	1,3	3,2	0,3

В свою очередь, Московская область, эволюционирующая в сторону модели организации местного самоуправления на основе городских округов, закономерно демонстрирует «промежуточные» показатели: ее показатель доли населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью ниже, чем у Свердловской, Калининградской и Магаданской областей, но выше, чем у регионов с традиционной поселенческой структурой. В то же время доля населения, проживающего в зоне ограниченной транспортной доступности, в Московской области существенно ниже, чем в «беспоселенческих» и «малопоселенческих» регионах, и близка к показателям регионов с традицион-

ной поселенческой структурой. Это объясняется тем, что большая часть населения Московской области сконцентрирована в первом спутниковом поясе столичной агломерации (т.е. на территориях, примыкающих к МКАД), где нарезка муниципальных районов/городских округов достаточно «дробная». Абсолютное же число жителей Подмосковья, попадающих в зону ограниченной транспортной доступности, весьма велико: свыше 270 тыс. человек. Только в Московской области и Республике Дагестан отдельные населенные пункты, расположенные на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, насчитывают более 10 тыс. жителей. Лидер — город Дедовск

с численностью населения 29,4 тыс. человек, расположенный на расстоянии 19 км от города Истры — центра одноименного городского округа<sup>17</sup>.

Общее число населенных пунктов с численностью населения свыше 1 тыс. человек, расположенных на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, составило в пилотных регионах 280, из них 34 населенных пункта насчитывают свыше 5 тыс. жителей. Лидируют по этим показателям регионы с территориальной структурой на базе городских округов. Исключение составляет Краснодарский край, высокие показатели которого обусловлены крупноселенной системой расселения.

Вместе с тем излишне драматизировать эти цифры не стоит. В действительности большинство населенных пунктов-«тысячников», формально попадающих в зону ограниченной транспортной доступности местного самоуправления, находятся в агломерациях крупных городов — административных центров субъектов РФ. И если отсчитывать расстояния от них не до физических центров этих городов, а до их границ, доступность будет существенно выше.

Для подтверждения зависимости между системой территориальной организации местного самоуправления и его территориальной доступностью для граждан было проведено следующее расчетное моделирование. Было сделано предположение, что Нижегородская область пойдет, аналогично Московской области, по пути ликвидации поселенческого уровня с преобразованием существующих муниципальных районов в городские округа. Для этой гипотетической ситуации были рассчитаны показатели территориальной доступности местного самоуправления в части затрудненной доступности. Результаты расчетов показали, что доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в «преобразованной» Нижегородской области составила бы 67,0% (при существующей 18,1%), а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности — 15,4% (сейчас — 1,8%). Получившиеся показатели близки к существующим показателям Свердловской области.

Интерес представляет также «обратное» расчетное моделирование. Если бы в Калининградской области сохранялось муниципальное деление на базе муниципальных районов и поселений, принятое в 2004 г. и затем частично измененное, то в зону затрудненной транспортной доступности вместо нынешних 45% населенных пунктов попали бы только около 20%, в таких населенных пунктах проживали бы около 3,5% населения вместо нынешних 9,6%.

Таким образом, можно заключить, что упразднение поселенческого уровня чревато отчуждением значительной части населения от участия в местном самоуправлении.

В частности, доля населенных пунктов с затрудненной доступностью может возрасти в 2,5–3 раза, а доля населения, для которого местное самоуправление фактически недоступно — в 3–8 раз.

Как можно разрешить проблему ограниченной доступности местного самоуправления для населения?

В ряде случаев проблема решается изменением сетки муниципальных образований. Так, населенный пункт может быть переподчинен другому поселению, до административного центра которого у него существует лучшая транспортная доступность. Если населенный пункт с ограниченной транспортной доступностью достаточно велик и экономически развит, он (один или вместе с несколькими ближайшими населенными пунктами) может быть выделен в самостоятельное поселение.

Однако существует немало населенных пунктов, для жителей которых обеспечить полноценный доступ к местному самоуправлению на поселенческом уровне невозможно при любой нарезке границ поселений. Все центры существующих поселений для них труднодоступны, и при этом ресурсы для самостоятельного выполнения поселенческих функций в определенном законодательством объеме недостаточны. Как быть с такими населенными пунктами?

«Радикальный» вариант решения проблемы — выведение этих населенных пунктов из сферы поселенческого уровня местного самоуправления путем включения их в состав муниципального района «напрямую», как это сейчас имеет место в отношении населенных пунктов на межселенных территориях, или же непосредственного подчинения субъекту РФ. Последний вариант, предполагающий полную ликвидацию на территории местного самоуправления, применяется в ряде стран с близкими к российским контрастами в системе расселения (Австралии, Канаде). Однако очевидно, что выделение таких территорий должно базироваться на внятных и строгих количественных критериях доступности.

Но возможен и более мягкий вариант: формирование на базе таких населенных пунктов поселений с ограниченным набором компетенций по осуществлению местного самоуправления. Ограничение может выражаться как в сокращении набора вопросов местного значения за счет тех вопросов, решение которых «чувствительно» к размеру муниципального образования, так и в упрощенных процедурах реализации полномочий по решению вопросов местного значения.

Все это формирует актуальное поле для проведения дальнейших исследований и продолжения экспертной и общественной дискуссии об оптимальных моделях местного самоуправления на территориях разных типов.

<sup>17</sup> До июля 2017 г. город Дедовск был самостоятельным городским поселением, но утратил этот статус в связи с преобразованием Истринского муниципального района в городской округ.

#### Литература

1. Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения : монография / Бабун Р. LAP LAMBERT Academic Publishing RU, Saarbrücken, 2016. 124 с.
2. Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР / С.А. Ковалев, Н.Я. Ковальская. М. : Изд-во МГУ, 1980. 286 с.
3. Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения. М. : Фонд «Институт экономики города», 2017. 34 с. На правах рукописи.

## Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации\*

**Петухов Роман Владимирович**, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат юридических наук  
[petuhovrv@yandex.ru]

119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

*В первой части работы на основе анализа литературы делается вывод о том, что для российской модели местного самоуправления стабильность территории муниципальных образований является системообразующим фактором, прямо коррелирующим с успешностью развития как институтов местного самоуправления, так и в целом социально-экономической сферы. Во второй части работы анализируются данные Минюста России за 2016 — начало 2017 г., согласно которым во многих регионах страны наблюдается дестабилизация территориальных основ местного самоуправления. Далее разбираются последние изменения, внесенные в федеральное законодательство, и их влияние на территориальную организацию местного самоуправления, а также исследуются некоторые практические примеры преобразований муниципальных районов в городские округа и анализируются их последствия.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная организация, преобразования муниципальных образований, городские округа, муниципальные районы, муниципальная статистика.

### Territorial Arrangement of Local Self-Government: Recent Legislative Innovations

**Petukhov Roman V.**, Leading Research Scientist 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 (RANEPA), Candidate of Legal Sciences

*The first part of the publication analyzes the references to conclude that stability of the municipal structure territory is a core factor for the Russian local self-government model, directly correlating with success of development of local self-government institutes and the socio-economic sector as a whole. The second part of the article reviews the data of the Ministry of Justice for 2016 – early 2017 showing that many regions of the country witness destabilization of the territorial bases of local self-government. The author further examines the latest changes introduced in the federal legislation and their impact on the territorial arrangement of local self-government, studies some practical examples of transformation of municipal districts to city districts and assesses the consequences thereof.*

**Key words:** local self-government, territorial arrangement, transformations of municipal structures, city districts, municipal districts, municipal statistics.

Модель местного самоуправления, закрепленная в Конституции Российской Федерации, предусматривает территориальный принцип организации публичной власти на муниципальном уровне. Могут ли быть иные основания для объединения людей в целях самоуправления? Безусловно, могут. Так в советское время концепция социалистического самоуправления (которая принципиально отличалась от реализуемой в современной России концепции местного самоуправления) предполагала возможность самоорганизации граждан не только по территориальному принципу, но и по производственному. В частности, трудовые коллективы участвовали в формировании местных советов народных депутатов. Говорить о самоуправлении возможно и применительно к национальным и культурным автономиям. Однако в нашей Конституции во главу угла поставлен именно территориальный принцип, как исторически более релевантный для современной России. Это означает, что именно территория, а не какие-либо иные факторы, является той основой, которая собирает граждан в особый коллективный субъект, который в российском законодательстве именуется «муниципальным образованием».

Базовое значение территории для формирования муниципального образования хорошо отражено в отечественной литературе. Так, В.Е. Чиркин, разбирая понятие «муниципальное образование», обращает внимание на его дуализм, который, по его мнению, заключается в том, что «с одной стороны, это территориальное образование со своей муниципальной властью, представленное системой органов местного самоуправления и институтов непосредственной демократии. С другой стороны, это территориальный публичный коллектив (объединение жителей по территориальному принципу)»<sup>1</sup>. Е.И. Колюшин видит среди основных признаков муниципального образования «наличие территории и населения, собственного бюджета, муниципальной собственности, устава и органов местного самоуправления, которые в своей совокупности влекут обладание соответствующим статусом (поселения, муниципального района или внутригородской территории в Москве и Санкт-Петербурге)»<sup>2</sup>. В свою очередь И.В. Бабичев, разбирая основные юридические конструкции муниципального права, пишет, что «муниципальное образование — юридическая конструкция, публично-правовое образование и сложно-

\* Статья подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом проекта «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики» (№ 17-03-00173).

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2009. С. 167.

<sup>2</sup> Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2008. С. 67.

составная публично-правовая система, состоящая из элементов — субъектов и объектов местного самоуправления. К таким субъектам местного самоуправления относятся территориальный публичный коллектив, состоящий, в свою очередь, из субъектов местного самоуправления — граждан и юридически институционализированных местных сообществ; органы местного самоуправления, организации территориального общественного самоуправления. К объектам местного самоуправления, являющимся составными элементами муниципального образования, относятся: территория, очерченная границами; поселенческообразующий (градообразующий) инфраструктурный комплекс, в том числе его часть, находящаяся в муниципальной собственности; средства местного бюджета; имущественные права муниципального образования; набор вопросов местного значения; власть. Отдельным сложносоставным объектом местного самоуправления является населенный пункт»<sup>3</sup>.

К сожалению, легальное определение понятия «муниципальное образование», данное в ч. 1 ст. 2 действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>4</sup>, является малопродуктивным, т.к. сводится к перечислению предусмотренных этим правовым актом видов муниципальных образований. Тем не менее другие положения этого закона дают основания выделить критерии, которым должна отвечать территория муниципального образования. Исчерпывающий перечень таких критериев предложен Е.С. Шугриной: во-первых, «местное самоуправление является территориальным, т.е. осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга»; во-вторых, «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации без каких-либо изъятий»; в-третьих, «территория муниципального образования является целостной, т.е. все муниципальное образование должно иметь непрерывную границу»; в-четвертых, «муниципальное образование определяется как населенная территория»; в-пятых, «территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления»; в-шестых, «границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований»; в-седьмых, «на территории муниципального образования желательны наличие необходимой для решения местных вопросов социальной и коммунальной инфраструктуры, что может потребовать объединения нескольких поселений в одно муниципальное образование»; в-восьмых, «при определении территории муниципальных образований целесообразно учитывать принципы территориальной и временной доступности оказываемых услуг»; в-девятых, «при установлении территории муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения, например, скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни или хуторское хозяйство»; и, наконец, в-десятых, «оптимальный размер территории муниципального образования установить невозможно. Крупный город мо-

жет оказаться слишком велик, а село — слишком мало для осуществления местного самоуправления»<sup>5</sup>.

Как видно из приведенных выше критериев и определений, территория муниципального образования, одновременно являющаяся и территориальной основой местного самоуправления, является одним из ключевых элементов, оказывающих системное воздействие на правовое регулирование и практику осуществления местного самоуправления. В частности, от характеристик территории напрямую зависит вид муниципального образования (городское, сельское поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородской район в городском округе с внутригородским делением, внутригородское муниципальное образование города федерального значения), перечень решаемых в его границах вопросов местного значения, особенности формирования соответствующих органов местного самоуправления, вопросы финансово-экономического обеспечения.

Как представляется, ввиду своего системообразующего характера территориальные основы местного самоуправления по возможности должны отличаться высокой степенью стабильности. Так как их неизменность является одной из гарантий нормального развития общественных и экономических отношений в муниципальном образовании, фактором, обеспечивающим возможность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в деятельности органов местного самоуправления.

Однако, как показывает анализ статистических данных, представляемых Минюстом России<sup>6</sup>, в последние годы в нашей стране наблюдается тенденция к дестабилизации территориальной основы местного самоуправления. Согласно данным этого ведомства в 2016 году в Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления изменялась 97 раз. Из них в 51 случае речь шла об изменении границ муниципальных образований, в 45 — о преобразовании муниципальных образований и в одном случае — об упразднении Аксарайского сельсовета Красноярского района Астраханской области. В целом количество российских муниципальных образований с 1 января 2016 г. по 1 мая 2017 г. сократилось на 265 муниципалитетов (см. табл. 1). При этом в целом ряде субъектов Российской Федерации (Ставропольском крае, Вологодской, Ивановской, Калининградской, Костромской, Московской, Нижегородской, Пензенской, Сахалинской и Тверской областях) происходили т.н. комбинированные преобразования, предусматривающие объединение всех входящих в состав муниципального района городских и сельских поселений в одно поселение с наделением его статусом городского округа. Всего за указанный выше период в городские округа было преобразовано 22 муниципальных района.

Следует отметить, что преобразования, названные в материалах Минюста «комбинированными», производились субъектами Российской Федерации без достаточных на это правовых оснований<sup>7</sup>, т.к. Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривалась возможность преобразования муниципального района и входящих в его состав городских и сельских поселений в городской округ. Однако ситуация принципиальным образом изменилась с принятием Феде-

<sup>3</sup> Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 89.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. С. 82–88.

<sup>6</sup> Информационно-аналитический материал о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данными за 2016 и начало 2017 г.) [Электронный документ]. URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017\\_11283.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx) (дата обращения: 08.07.2017).

<sup>7</sup> Подробнее см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.



Таблица 1

## Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2016 г. и первой половине 2017 г.

Количество муниципальных образований, в т.ч.	по состоянию			
	на 1 января 2016 г.	на 1 января 2017 г.	на 1 марта 2017 г.	на 1 мая 2017 г.
муниципальных районов	1 787	1 784	1 777	1 765
городских поселений	1 590	1 586	1 572	1 555
сельских поселений	18 174	18 105	18 080	17 944
городских округов	561	565	572	583
городских округов с делением	3	3	3	3
внутригородских районов	19	19	19	19
внутригородских муниципальных образований	267	267	267	267
ВСЕГО	22 401	22 329	22 290	22 136

рального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее — Федеральный закон № 62-ФЗ).

Основной целью указанного Федерального закона являлось введение в правовое поле фактически сложившейся в целом ряде регионов практики создания городских округов на основе муниципальных районов. На момент его принятия городские округа на базе районов создавались либо путем объединения всех поселений района в городское поселение с последующим наделением этого муниципального образования статусом городского округа (подход активно реализовывался 2015–2016 гг. в Магаданской, Московской, Оренбургской, Калининградской областях и некоторых других регионах), либо путем объединения с уже существующим городским округом поселений граничащего с ним муниципального района (такой подход применялся, например, в Ставропольском крае). Как уже было сказано выше, ни один из этих способов не был предусмотрен действовавшей на тот момент редакцией Федерального закона № 131-ФЗ, а их практическая реализация посредством принятия соответствующих региональных законов являлась необоснованным расширением субъектами Российской Федерации своей компетенции в сфере правового регулирования местного самоуправления. Новая редакция ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» создала правовые предпосылки для законного создания на базе муниципального района, а точнее, всех входящих в его состав поселений, городского округа.

Тем не менее представляется, что предусмотренное Федеральным законом № 62-ФЗ правовое регулирование не снимает всех проблем и, более того, создает некоторые новые.

Анализ новой редакции ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что федеральный законодатель рассматривает только один вариант преобразования муниципального района в городской округ: что поселения могут объединяться только с уже существующим городским округом, в котором как минимум избран легитимно действующий представительный орган, способный выразить согласие населения на такое преобразование. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Закрепленное в этой норме регулирование принципиальным образом отличается от наиболее распространенного в российских регионах подхода, предусматривающего объединение всех поселений муни-

ципального района в одно городское поселение и наделение этого муниципального образования статусом городского округа. Соответственно, принятие Федерального закона № 62-ФЗ не легализовало этот подход. Он, как и раньше, не имеет должных правовых оснований в федеральном законодательстве.

Далее Федеральный закон № 131-ФЗ в редакции от 3 апреля 2017 г. был дополнен пунктом, содержащим требования к границам городского округа, которые должны устанавливаться с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий (п. 15.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ). Закрепление требования учитывать необходимость обеспечения единства городского хозяйства является логичным для любого города; вместе с тем не очень понятно, как это требование может быть выполнено в «квази»-городских округах, созданных на базе муниципальных районов. Как правило, такие муниципальные образования имеют большую площадь и сложную структуру расселения, состоят из десятков населенных пунктов, расположенных на значительном расстоянии от административного центра и не связанных в единую транспортную, социальную, экономическую и др. инфраструктуру. Именно поэтому в Федеральном законе № 131-ФЗ было закреплено понятие «административный центр городского округа» (ч. 1 ст. 2), а также требование о его транспортной доступности для жителей в течение рабочего дня (п. 11 ч. 1 ст. 11).

Изменения коснулись и легального определения понятия «городской округ», под которым теперь следует понимать один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Однако такой подход представляется проблематичным не столько потому, что предполагает формальную возможность наличия городского округа без городского поселения, что противоречит семантическому значению определяемого термина, сколько потому, что вступает в противоречие с логикой правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, изначально заложенной в Федеральном законе № 131-ФЗ и отчасти сохранившейся после принятия Федерального закона № 62-ФЗ.

Однако основная проблема заключается в том, что в отличие от городского и сельского поселения и даже му-

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

ниципального района, городской округ не является самостоятельной разновидностью муниципального образования. Согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ является не чем иным, как муниципальным образованием с особым правовым статусом, которым может быть наделено городское поселение при условии наличия в нем сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий. Исходя именно из этой логики, законодатель не отнес в ч. 8 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ наделение городского поселения статусом городского округа к числу преобразований, в результате которых создаются вновь образованные муниципальные образования. Соответственно, если городской округ — это муниципальное образование с особым правовым статусом, неясным является то, каким образом и в каком порядке этим статусом могут быть наделены один или несколько населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, как это предусмотрено в новой дефиниции понятия «городской округ».

Таким образом, проведенный выше анализ показывает, что на данный момент любые попытки автоматического преобразования муниципального района в городской округ не имеют под собой правовой основы. Полностью не соответствует действующему федеральному законодательству (даже с учетом Федерального закона № 62-ФЗ) широко распространенная в некоторых регионах России практика объединения всех поселений муниципального района в единое городское поселение с последующим его наделением статусом городского округа. Процедура объединения отдельных или всех поселений муниципального района с существующим городским округом предусмотрена ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако при ее реализации необходимо учитывать не только процессуальные, но и материальные требования данного закона, в частности, связанные с необходимостью сохранения после объединения возможности развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, а также обеспечения единства городского хозяйства городского округа.

Однако вопросы вызывает не только юридическая чистота «комбинированных» преобразований муниципальных районов в городские округа, но и целесообразность этих изменений. Как известно, базовыми для правового регулирования территориальной организации местного самоуправления являются требования ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление в России осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Выделение городских и сельских поселений в качестве основного территориального уровня российского местного самоуправления обусловлено тем, что именно в границах этих муниципальных образований в наибольшей степени находит свое отражение естественная модель расселения, свойственная нашей стране. Соответственно, изменения территориальной основы местного самоуправления должны рассматриваться как мера особого порядка, не просто напрямую затрагивающая интересы людей, живущих на соответствующих территориях, но существенным образом влияющая на сложившийся уклад их жизни. В этой связи вопрос об оценке социально-экономических и управленческих последствий создания городских округов на основе муниципальных районов, безусловно, является одним из ключевых при рассмотрении данной проблемы.

В настоящее время в качестве основной причины для создания городского округа на основе муниципального района называют необходимость экономии бюджетных средств, добиться которой предполагается за счет, во-первых, сокращения количества сотрудников органов местного самоуправления, во-вторых, отказа от выборов глав и депутатов представительных органов поселений и, в-третьих, более продуктивного привлечения федеральных денег, за счет участия в различных государственных программах. В качестве второстепенной цели проводимых преобразований также иногда указывается повышение качества оказания муниципальных услуг и сокращения расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Вместе с тем анализ опыта субъектов Российской Федерации, в которых процесс создания городских округов на основе муниципальных районов идет не первый год, показывает, что достигнуть сколько-нибудь значимого эффекта от преобразования удается лишь отдельным муниципальным образованиям. К примеру, опыт Московской и Нижегородской областей показывает, что добиться существенного сокращения административных расходов после создания городских округов не получается, т.к. основная масса работников, ранее занятых в органах местного самоуправления поселений и муниципального района, переходит в органы местного самоуправления городского округа. Как правило, местные администрации поселений продолжают выполнять свои функции на правах территориальных органов городского округа, а бывшие главы поселений или главы местной администрации назначаются руководителями этих органов.

В отличие от числа сотрудников местных администраций, количество муниципальных выборов действительно сокращается в результате создания городского округа, т.к. прекращаются полномочия представительных органов и глав ликвидированных поселений. К примеру, после преобразования Шаховского муниципального района Московской области в Шаховской городской округ общий депутатский корпус сократился с 75 (15 депутатов районного совета и 60 депутатов представительных органов поселений) до 15 человек. При этом если до преобразования на одного муниципального депутата в среднем приходилось 429 жителей, то после создания городского округа в четыре раза больше — 1718 человек на одного народного избранника.

Оценить экономический эффект от создания городских округов на основе муниципальных районов на сегодняшний день довольно сложно, т.к. соответствующие данные отсутствуют в свободном доступе. Пожалуй, единственной публично названной является цифра в 500 000 рублей, которые удалось сэкономить созданному в 2015 г. городскому округу Мытищи Московской области<sup>9</sup>. Однако такая экономия выглядит довольно незначительной на фоне доходной части бюджета городского округа Мытищи, которая составила в 2016 г. 9 699 716 тыс. рублей.

Единственным, безусловно положительным, последствием создания городских округов на основе муниципального района является возможность более эффективного участия в различных государственных программах регионального и федерального уровня (как правило, сельские поселения в этих программах не могут участвовать). Показательным здесь является опыт городского округа Семеновский Нижегородской области, созданного в 2009 г. на базе Семеновского муниципального района. За счет регулярного участия в таких программах, как государственная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда» или губернаторская программа поддержки

<sup>9</sup> Губернатор объяснил, зачем в Подмоскovie создаются городские округа [Электронный документ]. URL: <http://360tv.ru/news/gubernator-obyasnil-zachem-v-podmoskove-sozdayutsya-gorodskie-okruga-86101> (дата обращения: 19.04.2017).

местных инициатив органам местного самоуправления городского округа удается привлекать значительные суммы для решения проблем своего муниципального образования. За счет того, что городской округ получил возможность быть участником разных программ, за 4 года (с 2011 по 2015 г.) доходы бюджета городского округа Семеновский увеличились с 835,5 до 1 299,1 млн рублей. Тем не менее нельзя не отметить, что ориентация на решения вопросов местного значения за счет привлеченных с помощью госпрограмм средств вряд ли может рассматриваться в качестве долгосрочной стратегии развития муниципального образования. Государственные программы по своей природе являются инструментами достижения конкретных целей государственной политики в сфере социально-экономического развития, а не формой финансовой помощи муниципальным образованиям.

Как видно, возможность решения экономических проблем за счет создания городских округов на основе муниципального района не является однозначно позитивной. Наличие отдельных положительных моментов в части повышения эффективности муниципальной экономики нивелируется негативными последствиями социального характера. Перенос ключевых органов управления из ликвидируемых поселений в административный центр городского округа (даже при условии создания территориальных отделов) делает местную власть менее доступной для населения. Эта проблема частично решается за счет создания сети многофункциональных центров (МФЦ) и распространения практики удаленного оказания государственных

и муниципальных услуг посредством специализированных порталов в сети Интернет (портал <https://gosuslugi.ru> и др.). Но целый ряд юридически значимых действий могут быть совершены только в административном центре городского округа, к ним, в частности, относятся нотариальные услуги и постановка на воинский учет. Однако более важной представляется проблема образования вакуума власти в населенных пунктах, в которых на постоянной основе отсутствуют органы публичной власти, а также учреждения здравоохранения и образования. Подконтрольность таких территорий значительно снижается, что способствует развитию теневой экономики и криминала.

В завершение хочется вернуться к сделанному в начале этой статьи выводу о том, что территориальная основа местного самоуправления является системообразующим фактором, влияющим на все стороны жизни муниципального образования и его жителей. Соответственно, крайне важно, чтобы стабильность границ и правового статуса муниципальных образований была должным образом гарантирована и обеспечена федеральными властями, что прямо следует из ст. 12 Конституции Российской Федерации. К сожалению, сегодня наблюдается скорее обратное — изменения, вносимые в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», явным образом снижают уровень правовых гарантий местного самоуправления, систематически подменяя деятельное участие граждан решениями региональных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

#### Литература

1. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин . М. : Норма, 2009. 352 с.
2. Колюшин Е.И. Муниципальное право России: курс лекций / Е.И. Колюшин. М. : Норма, 2008. 464 с.
3. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев . М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. 336 с.
4. Шугрина Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. М. : Норма, 2014. 576 с.
5. Шугрина Е.С. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

## Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области

**Левина Вера Владимировна**, доцент кафедры финансов и менеджмента Тульского государственного университета, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления, кандидат экономических наук  
[vvl2004@mail.ru]  
300012, г. Тула, ул. Ф. Энгельса, 155

*В статье рассмотрены ключевые особенности городских округов. Проведен анализ характерных черт городских округов на примере муниципальных образований Тульской области. На основе проведенного анализа сделан вывод о существенной дифференциации данной группы муниципальных образований. Установлено, что экономический потенциал, бюджетные доходы и уровень экономического развития городских округов существенно отличаются. Обоснован вывод о нецелесообразности искусственных преобразований в городские округа, т.к. тип муниципального образования не определяет его социально-экономические перспективы развития.*

**Ключевые слова:** городской округ, местное самоуправление, муниципальные образования, муниципальный бюджет, налоговые доходы, трансферты.

### Territorial and Financial Specifics of City Districts of the Tula Region

**Levina Vera V.**, Assistant Professor of the Department of Finance and Management of the Tula State University, Member of the European Club of Experts in Local Self-Government, Candidate of Economic Sciences

*The article has reviewed the key peculiarities of city districts; analyzed the characteristic traits of city districts based on the example of municipal structures of the Tula region. Based on the performed analysis the author makes a conclusion on significant differentiation of this municipal structure group. It has been established that economic potential, budget revenues and economic development level of city districts vary considerably. The author justifies the conclusion on inexpediency of artificial transformations into city districts as this municipal structure type does not determine its socio-economic development perspectives.*

**Key words:** city district, local self-government, municipal structures, municipal budget, tax revenues, transfers.

В современных условиях непрерывного реформирования системы местного самоуправления, затрагивающего его организационные, территориальные и финансовые аспекты, особую актуальность приобретает анализ особенностей городских округов как особой группы муниципальных образований, более малочисленной по сравнению с муниципальными районами и поселениями, но характеризующейся значительным суммарным экономическим потенциалом. С учетом изменений законодательства о местном самоуправлении велика вероятность продолжения роста численности городских округов за счет преобразований в них муниципальных районов, инициированных на региональном уровне. Исходя из этого, целесообразно рассмотреть особенности финансов городских округов, т.к. именно экономия бюджетных средств является одним из аргументов указанных преобразований.

#### Финансовые особенности городских округов

Доля собственных доходов, поступающих в бюджеты городских округов, на протяжении 2008–2015 гг. в целом по России оставалась стабильной и составляла около половины от общего объема соответствующих поступлений всех муниципальных образований России. В бюджетах городских округов суммарно аккумулируется основной объем как налоговых, так и неналоговых поступлений муниципального уровня. Как по налоговым, так и по неналоговым доходам данный показатель стабилен и составляет около двух третей от общего объема соответствующих поступлений в местные бюджеты страны (таблица 1).

Поступления дотаций в бюджеты городских округов несколько ниже, а целевых трансфертов — выше по сравнению с муниципальными образованиями других типов.

Сравнивая уровень дотационности городских округов (ГО) и всех муниципальных образований России в среднем, можно сделать очевидный вывод о том, что городские округа характеризовались большим уровнем финансовой самостоятельности (таблица 2).

Так, количество муниципальных образований, получающих менее 10% трансфертов в общем объеме собственных доходов, среди городских округов достигло в 2014 г. 24,6%, при этом в целом по всем муниципальным образованиям данный показатель оставался стабильно низким и составлял не более 10% на протяжении всего рассматриваемого периода.

С 2015 г. используется новый подход к классификации дотационности муниципальных образований: в расчет принимаются только дотации, изменены пороговые значения. Однако это не повлияло на общую тенденцию, проиллюстрированную данными таблицы 3. Уровень дотационности городских округов в 2015 г. также был существенно ниже, чем муниципальных образований в целом.

Все это обусловлено в первую очередь наличием достаточно небольшого числа муниципальных образований — административных центров субъектов федерации, созданных в форме городских округов, которые имеют адекватную налоговую базу, существенно большие доходы, в них проживает значительная часть населения страны<sup>1</sup>. Именно они в большинстве своем и являются теми самыми финансово стабильными (на общем фоне) муниципальными образованиями. Одновременно присутствует и значительное количество городских округов, которые являются дотационными, не имеют адекватного экономического потенциала. Данный вывод должен учитываться при разработке государственных подходов к регулированию территориального развития<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Лексин В.Н. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 84–93.

<sup>2</sup> Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Изд-во ЛКИ, 2007. 368 с.

Таблица 1.

**Доходы бюджетов городских округов в 2008–2015 гг., млрд руб.**

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Собственные доходы	992,1	929,8	1030	1163,8	1134,5	1 230,3	1136,8	1121,4
Налоговые доходы	460,3	457	525,2	568,1	570,5	629,0	559,8	570,7
в т.ч. налог на имущество физ. лиц	5,9	9,6	9	3	10,5	13,2	15,1	16,7
Земельный налог	51,3	61,1	70,2	76,4	85,5	90,8	98,0	96,5
НДФЛ	307,5	302,8	325,2	362,8	379,2	422,3	339,5	341,1
Неналоговые доходы	190,3	157,3	165,7	179,9	166,4	171,0	193,09	173,4
Субвенции	213,5	234,1	260,9	300,5	393	405,2	552,7	581,8
Субсидии	207,5	198,5	223	254,6	280,1	313,1	295,7	254,4
Дотации	96,9	70,8	81,9	105,7	76,3	75,6	70,2	76,9

Таблица 2

**Доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2011–2014 гг., % от общего количества муниципальных образований**

Доля трансфертов	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	ГО	всего	ГО	всего	ГО	всего	ГО	всего
Меньше 10%	24,3	6,7	27,5	10	8,8	6,4	24,6	10
10–30%	18,7	7,9	18	14	21,8	9,3	16,2	11,5
30–70%	40,4	32	35,6	52,5	50,5	34,6	40,9	41,1
Свыше 70%	16,6	53,4	18,9	23,1	18,9	49,7	18,3	37,4

Таблица 3

**Городские округа Тульской области**

Наименование	Численность населения, чел.	Преобразования
Тула	551 642	
Новомосковск	126 479	Преобразован из муниципального района в городской округ в 2008 г.
Алексин	68 267	Преобразован из муниципального района в городской округ в 2014 г.
Донской	64 201	
Ефремов	58 076	Преобразован из муниципального района в городской округ в 2014 г.
Рабочий поселок Новогуровский	3 474	
пгт Славный	1 865	Данный населенный пункт был в 2008 г. выделен из сельского поселения Стрикинское Арсеньевского района

### Городские округа Тульского региона

Тульская область является типичным дотационным регионом ЦФО. Регион — старопромышленный, наиболее развита химическая промышленность, машиностроение и металлургия. Численность населения субъекта РФ составляет около 1,5 млн чел., треть из которых проживает в областном центре. На сегодняшний день в регионе 103 муниципальных образования, в т.ч. 7 городских округов, 20 муниципальных районов, 23 городских поселения и 54 сельских поселения. В последние годы наблюдается тенденция существенного уменьшения численности муниципальных образований за счет массового укрупнения поселений и преобразования двух муниципальных районов в городские округа, что привело к упразднению поселений на их территории.

Укрупнение поселений реализовывалось в соответствии с Законом Тульской области от 20 июля 2011 г. № 1595-ЗТО, законом Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1896-ЗТО и Законом Тульской области от 1 апреля 2014 г. № 2092-ЗТО. В результате первой волны преобразований в трех районах области прошло укрупнение, приведшее к преобразованию 17 поселений в 8. Вторая волна преобразований затронула уже 12 районов, т.е. более половины, а количество поселений уменьшилось более чем на 25. Третья волна преобразования затронула еще 4 района. В 2014 г. еще одним существенным преобразованием явилось то, что был присоединен к областному центру Ленинский район и, соответственно, упразднены поселения, расположенные на его территории.

Таким образом, в Тульской области сформировано семь городских округов, а за последние 10 лет их численность возросла более чем в 2 раза. Перечень городских округов Тульской области представлен в таблице 3.

Таким образом, численность населения городских округов региона отличается почти в 300 раз. Интересно, что городскими округами в регионе являются самые большие по численности муниципальные образования (Тула и Новомосковск) и самые маленькие из муниципальных районов и городских округов — пгт Славный и р.п. Новогуровский.

Преобразования районов в городские округа были начаты в Тульской области в 2008 г., когда Новомосковский район был преобразован в городской округ. Район состоял из второго по величине города Новомосковска и 94 населенных пунктов вокруг него. Основная часть населения (7 из 10 жителей) проживала в самом Новомосковске, тем не менее муниципальная реорганизация сопровождалась достаточно масштабным проявлением недовольства жителей. Преобразование получило негативную экспертную оценку и имело определенный резонанс у экспертов и практиков в области МСУ. Особенностью района являлась значительная численность населения: она тогда превышала 145 000 человек.

В 2008 г. был сформирован самый маленький по численности населения городской округ в регионе — пгт Славный, на его территории проживает менее 2 тыс. человек. Данный городской округ политическим решением был выделен из сельского поселения Стрикинское Арсеньевского района. Примечательно, что *городской* округ был выделен из *сельского* поселения Стрикинское.

В 2014 г. в городские округа были преобразованы Алексинский и Ефремовский районы. Данные преобразования, в отличие от случая с Новомосковском, уже не имели такого резонанса и прошли достаточно спокойно. Однако по своей сути оба района остались районами, не приобрели черт городских территорий. На официальном сайте Ефремова указано: «Город Ефремов — ведущий и крупнейший аграрный регион Тульской области. Основное направление — растениеводство. Местные хозяйства специализируются на производстве зерна, сахарной свеклы, картофеля, мяса, яиц. Крупная фирма «Возрождение», объединяющая элеватор, животноводческий комплекс и

земельные угодья, изготавливает широкий ассортимент продовольственной продукции». В городской черте отныне пять урочищ в долине реки Красная Меча, а также два утеса, памятники природы Каменная дорога, Красная гора, Конь-камень и эталонный участок ковыльной степи, на котором растут редкие и охраняемые виды растений.

В городском округе Алексин населенные пункты объединены в три территориальных сектора. В Авангардном территориальном секторе 4 поселка, 13 сел и 64 деревни, в Буньревском — 2 поселка, 5 сел и 17 деревень, в Шелепинском — 3 поселка, 3 села и 44 деревни.

Все это свидетельствует об искусственности преобразований и отсутствии положительного влияния на развитие территорий, что обусловлено, на наш взгляд, неадекватностью присвоения статуса городского округа территориям, имеющим очевидный потенциал для развития в сфере сельского хозяйства, а также традиционно для Алексинского района оздоровительного туризма.

### Финансы городских округов Тульской области

В Тульской области бюджеты муниципальных районов и городских округов характеризуются по сравнению с Тулой и Новомосковском относительно низким уровнем налоговых доходов. Поступления НДФЛ в расчете на одного жителя в городе Донском более чем в 3 раза меньше, чем в городе Туле. В местные бюджеты зачисляются налоги на имущество физических лиц и налог на землю, поступления которых распределены между муниципальными образованиями неравномерно. В частности, поступления налогов на имущество в расчете на одного жителя в городе Туле более чем в 7 раз превысили аналогичный показатель в городе Донском. Поступления доходов от имущества варьировались менее существенно, чем налоговые доходы, однако в городе Туле значение данного показателя в среднем в 2 раза выше по сравнению с остальными муниципальными образованиями области. Такой уровень превышения может оцениваться как достаточно значимый, учитывая существенные объемы средств для бюджета областного центра, что превышает аналогичный относительный показатель в бюджетах остальных муниципальных образований региона.

Сравнивая структуру местных бюджетов, можно сделать вывод, что в городском округе г. Тула и г. Новомосковске по сравнению с другими городскими округами региона значительно больше доля налоговых доходов, существенны превышения по налогу на имущество физических лиц и налогам на совокупный доход, значительно отличаются в большую сторону поступления по НДФЛ как в абсолютном выражении, так и в расчете на одного жителя, уровень неналоговых доходов также оказывается более высоким, в основном за счет поступлений от использования и реализации имущества и доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, среди межбюджетных трансфертов преобладают субвенции, которые не относятся к собственным доходам, но при этом уровень дотаций и субсидий в расчете на одного жителя в несколько раз ниже, чем в других муниципальных образованиях. В городских округах г. Алексин, г. Ефремов, р.п. Новогуровский, г. Донской, п. Славный финансовые показатели в среднем такие же, как в муниципальных районах области.

Исходя из сказанного, мнение, что городские округа в большинстве своем финансово стабильны из-за концентрации бюджетных доходов на одном уровне управления, является не вполне корректным [4]. Следовательно, преобразование муниципального района в городской округ не приблизит его финансовые показатели к показателям, которые обеспечивают региональные столицы.

Трехлетний период, прошедший с момента преобразований в городские округа Алексинского и Ефремовского районов, позволяет делать первые выводы о том, насколько

ко эффективными с экономической точки зрения они были. Анализ отчетных данных о доле общегосударственных расходов в общем объеме расходов местного бюджета показал, что, например, в Алексинском районе непосредственно перед преобразованием в 2014 г. доля указанных расходов составляла 10% от общих бюджетных расходов. В 2015 г. этот уровень вырос до 12%, а в 2016 г. вернулся на прежний — 10%.

При сравнении данных за 2012 г. и 2015 г. в городских округах Алексин и Ефремов расходы на содержание органов местного самоуправления в расчете на одного жителя немного выросли. Но увеличение расходов не рассматривается нами как следствие преобразований, оно соответствует общей тенденции по стране в сфере государственного и муниципального управления. Такие расходы в рассматриваемом периоде увеличивались в силу разных причин в большинстве муниципальных районов и городских округов, не претерпевавших подобных изменений. Таким образом, не подтверждается аргументация об экономии бюджетных затрат на содержание органов местного самоуправления при преобразовании муниципальных районов в городские округа.

#### Классификация городских округов Тульской области

По нашему мнению, исходя из территориальных и финансовых особенностей, можно выделить 4 типа принципиально отличающихся городских округов в регионе:

— крупные промышленно развитые городские округа с прилегающими к ним незначительными по сравнению с центром сельскими территориями;

- города с низким уровнем экономического развития;
- малые городские округа;

— городские округа, характеризующиеся сопоставимым масштабом городских и сельских территорий и, соответственно, сходным уровнем развития промышленного потенциала (в бывшем райцентре) и сельского хозяйства (на масштабной периферии).

К первой группе мы отнесли Тулу и Новомосковск. До преобразований 2014 г., когда был присоединен Ленинский район, административный центр Тульской области был классическим городом, но после преобразований он стал включать и ряд сельских населенных пунктов, численность населения и уровень развития которых, однако, не сопоставим с самим городом Тулой. Подобная ситуация наблюдается и в Новомосковске, но она была достигнута исторически иначе, т.к. сильный райцентр был, как известно, инициатором преобразования района в городской округ. В настоящее время в городском округе Новомосковск насчитывается около 139 тыс. человек, из них почти 127 тыс. чел. проживает в городской черте. Оба названных городских округа являются бюджетными донорами, не получают дотаций, ориентированных на поддержание сбалансированности местных бюджетов, и генерируют основную часть налоговых поступлений в регионе.

Вторая группа представлена только г. Донской. Он изначально имел статус городского округа и исторически ха-

рактеризовался умеренным экономическим потенциалом. Последнее предопределило низкий уровень бюджетной обеспеченности, стабильное получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий (двух видов) и на поддержку мер по поддержанию бюджетной сбалансированности. Данный город наглядно иллюстрирует наш тезис о том, что собственно городской статус, даже приобретенный объективно, а не искусственно, не гарантирует высокого уровня налоговых и неналоговых поступлений бюджета и финансовой успешности в целом<sup>3</sup>.

Третья группа городских округов достаточно специфична. Она включает два городских округа: пгт Славный и р.п. Новогуровский. Данные муниципальные образования получили статус городских округов в разное время, но очевидно, что в обоих случаях этот статус предопределялся субъективными политическими факторами и решениями, а не объективными особенностями территорий. Получение статуса городского округа для данных малых населенных пунктов привело к некоторому увеличению объема межбюджетных трансфертов, зачисляемых в их бюджеты, и большему проценту налоговых поступлений, остающихся в территориальном бюджете, по сравнению с возможным сценарием, если бы данные населенные пункты были поселениями. Однако существенное ускорение темпов экономического развития, приток населения, значительный рост налоговых поступлений в последовательных периодах, существенное снижение уровня дотационности (или переход в категорию финансовых доноров) и другие атрибуты быстро развивающихся городов не свойственны указанным населенным пунктам.

В четвертую группу городских округов мы включили два округа, сравнительно недавно прошедших через процедуру преобразований, а именно, Алексинский и Ефремовский районы. Анализ структуры развития промышленности, сферы услуг и сельского хозяйства на их территории позволяет сделать вывод о том, что они не обладают какими-либо существенными отличиями от других муниципальных районов области, которые не стали объектами подобных преобразований. При разработке рекомендаций по социально-экономическому развитию данных территорий со всей очевидностью можно использовать те же подходы и методы, что и в отношении муниципальных районов области.

Предложенная классификация городских округов позволяет увидеть общее и особенное, что присуще данным муниципальным образованиям Тульского региона. Представляется обоснованным вывод о преобладании различий над сходствами между выделенными группами городских округов. Выявленные различия обязательно должны быть приняты во внимание при разработке подходов к регулированию территориального развития данных муниципальных образований. По нашему мнению, нежелательно использование единых рекомендаций для всех городских округов Тульской области, так как они неоднородны, а следовательно, их развитие возможно только при условии корректного учета территориальной специфики каждой из групп городских округов.

<sup>3</sup> Левина В.В. Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы и кредит. 2011. № 15. С. 52–58.

#### Литература

1. Лексин В.Н. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России / В.Н. Лексин // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 84–93.
2. Лексин В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. М.: Изд-во ЛКИ, 2007. 368 с.
3. Левина В.В. Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне / В.В. Левина // Финансы и кредит. 2011. № 15. С. 52–58.
4. Левина В.В. Особенности финансов административных центров субъектов федерации / В.В. Левина // Финансы. 2012. № 10. С. 19–24.

## Об опыте преобразования муниципальных образований Нижегородской области

**Степанов Дмитрий Владимирович**, руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления  
[kgvzsno@sinn.ru]  
603082, г. Нижний Новгород, Кремль, корп. 2

**Калянова Юлия Геннадьевна**, консультант аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления  
[liberty-89@mail.ru]  
603082, г. Нижний Новгород, Кремль, корп. 2

*В статье представлен опыт преобразования муниципальных образований, изложены предпосылки преобразования муниципальных образований, обозначены проблемы и трудности, возникшие у органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** поселение, муниципальный район, муниципальное образование, преобразование, территориальная организация местного самоуправления.

### On Experience of Transformation of Municipal Structures of the Nizhny Novgorod Region

**Stepanov Dmitry V.**, Head of the Staff of the Committee of the Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region for Regional Government and Local Self-Government Affairs

**Kalyanova Yulia G.**, Consultant of the Staff of the Committee of the Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region for Regional Government and Local Self-Government Affairs

*The article presents the experience of municipal structure transformation, sets forth the municipal structure transformation prerequisites, defines challenges and difficulties arising before the local self-government authorities.*

**Key words:** settlement, municipal district, municipal structure, transformation, territorial arrangement of local self-government.

Исследование опыта территориальной организации Нижегородской области позволяет выделить несколько этапов формирования территориальных основ местного самоуправления:

*1 этап (1990-е г. — начало 2000-х гг.) — формирование одноуровневого местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ<sup>1</sup>.* Муниципальные образования существовали на всей территории Нижегородской области — их общее количество составляло 623. Был сформирован поселенческий уровень, за исключением двух муниципальных районов (Ветлужский и Борский).

*2 этап (начало 2000-х — 2007 г.) — формирование двухуровневого местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ<sup>2</sup>.*

Территориальная организация местного самоуправления в Нижегородской области, сложившаяся ко дню вступления в силу главы 12 Федерального закона № 131-ФЗ, в целом соответствовала предусмотренной законом двухуровневой модели организации местного самоуправления, и только на отдельных территориях потребовались изменения. Главным образом необходимо было наделить статусом муниципального образования административные центры муниципальных районов, а также поселения Борского и Ветлужского муниципальных районов. В итоге в 2005–2007 гг., в отличие от многих других субъектов Российской Федерации, в Нижегородской области было образовано только 39 муниципальных образований, в том числе городских поселений — 17, сельских — 22.

Тем не менее Нижегородская область заняла пятое место в стране по количеству муниципальных образований после республик Башкортостан, Татарстан, Дагестан и Алтайского края.

К окончанию 2007 г. муниципальные образования уже получили значительный опыт существования в условиях нового Федерального закона № 131-ФЗ. В результате этого стало очевидно, что муниципальные районы (их насчитывалось 48) очень разнородны по составу: количество городских и сельских поселений в одном муниципальном районе до 3 раз превышало количество городских и сельских поселений в другом муниципальном районе, количество населенных пунктов в одном муниципальном районе до 16 раз превышало количество населенных пунктов в другом муниципальном районе. При такой организации не прослеживалось четкой зависимости от размера территории или численности населения. Из 531 сельского поселения 57% имели численность населения менее 1 тыс. человек и 35% — менее 3 тыс. человек. Из 79 городских поселений 10% также имели численность менее 1 тыс. человек, 24% — менее 5 тыс. человек.

На этом фоне стали проявляться некоторые проблемы. В частности, наличие значительного количества поселений стало приводить к неравным экономическим условиям для развития поселений в границах одного муниципального района. В социально-экономическом развитии муниципальные образования были неконкурентноспособны, происходило «распыление» денежных средств между бюджетами поселений (38% поселений имели местные бюджеты до 2,5 млн руб., 37% — от 2,5 до 5 млн руб., т.е. 75% поселе-

<sup>1</sup> Здесь и далее под Федеральным законом № 154-ФЗ понимается Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Здесь и далее под Федеральным законом № 131-ФЗ понимается Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



ний располагали бюджетом менее 5 млн руб.). Кроме этого, в некоторых поселениях доля управленческих расходов доходила до 80% расходов бюджета в целом.

Недостаточная кадровая обеспеченность органов местного самоуправления сказывалась на качестве подготовки муниципальных правовых актов: 40% принимаемых органами местного самоуправления муниципальных правовых актов не соответствовали федеральному или региональному законодательству, в связи с чем возросло количество протестов органов прокуратуры. Отсутствие квалифицированных специалистов на местах отражалось и на качестве принимаемых решений по вопросам местного значения.

*3 этап (2008–2010 гг.) — укрупнение поселений.* Существующая модель территориальной организации местного самоуправления диктовала необходимость проведения оптимизации количества муниципальных образований. Данный вопрос был обозначен и Губернатором Нижегородской области в очередном послании Законодательному Собранию в апреле 2008 г.<sup>3</sup>

Были внесены изменения в избирательное законодательство Нижегородской области и законодательство об административно-территориальном устройстве<sup>4</sup>:

- право инициировать преобразования было предоставлено не только поселениям, но и муниципальным районам<sup>5</sup> (федеральное законодательство не конкретизирует, какие органы местного самоуправления вправе выдвигать инициативу преобразования в отношении каких муниципальных образований);

- статусом инициативной группы по проведению голосования с возможностью создания собственного фонда голосования были наделены уполномоченные представители органов местного самоуправления (это позволило создавать избирательные фонды для проведения соответствующей агитации);

- были сняты временные ограничения на проведение повторного голосования по вопросу преобразования, двухгодичный мораторий на проведение референдума по тому же вопросу<sup>6</sup>;

- предусматривалось, что преобразование муниципальных образований не влечет изменение административно-территориального устройства;

- во избежание повторной процедуры проведения голосования по вопросу преобразования административно-территориальных образований согласием на преобразование считалось согласие населения, выраженное по вопросу объединения соответствующих муниципальных образований;

- сохранение наименования одного из объединяемых административно-территориальных образований за новым административным образованием (это позволяло избежать процедуры присвоения наименования географических объектов в порядке, предусмотренном федеральным законодательством).

Кроме изменения областного законодательства, органами государственной власти области были разработаны

типовые документы по объединению поселений, включая проекты законов о преобразовании муниципальных образований. Параллельно велась работа по оказанию методической помощи, в том числе путем проведения «кустовых» семинаров по данной тематике с органами местного самоуправления поселений.

Уже к началу 2009 г. органами местного самоуправления городских и сельских поселений области были приняты решения о начале процесса укрупнения поселений (их объединении).

В период с января по август 2009 г. проводилось голосование по объединению муниципальных образований в 47 муниципальных районах области. Населением данных районов были приняты решения об объединении 346 поселений в 143. Результаты голосования по вопросам преобразования поселений показали высокий интерес населения области к процессу реформирования территориальной организации местного самоуправления. В большинстве муниципальных районов уровень явки граждан на голосование составил от 60% до 90% и выше, уровень поддержки участниками референдумов решений об объединении поселений — от 70% до 90% и более голосов участников референдумов.

Таким образом, несмотря на масштабный процесс с учетом оперативности и «слаженности» органов государственной власти области и органов местного самоуправления задача по преобразованию муниципальных образований в Нижегородской области была решена за 1 год.

Наиболее активно работа по объединению поселений была проведена в Починковском (преобразовано 21 поселение в 7), Лукояновском (17 в 7), Сокольском (13 в 3), Сеченовском (13 в 7), Ковернинском (11 в 4), Семеновском (10 в 5), Богородском (10 в 4), Шахунском (10 в 3), Первомайском (8 в 2), Вадском, Вачском, Выксунском, Краснобаковском (9 в 4) муниципальных районах.

В Арзамасском, Ветлужском и Сергачском муниципальных районах не состоялась объединения по одному поселению в каждом районе. Не произошло объединения поселений и в Уренском муниципальном районе. В Ардатском муниципальном районе лишь 2 поселения из 14 высказались за объединение, создано 1 укрупненное муниципальное образование из 2 поселений.

В результате преобразований муниципальных образований, прошедших в 2009–2010 гг., в процессе объединения участвовало 355 муниципальных образований и общее количество муниципальных образований сократилось на 212 (с 662 до 450) единиц. В дальнейшем процесс объединения поселений продолжался точно: с 2011 по 2016 г. было преобразовано путем объединения 7 поселений в 3 поселения.

Укрупнение муниципальных образований было направлено на укрепление экономической основы местного самоуправления и повышение уровня управляемости территорий. Кроме того, объединение поселений позволило консолидировать экономический, а значит, и налоговый потенциал территорий. Так, например, в связи с укрупнением

<sup>3</sup> Очередное послание Губернатора Нижегородской области Законодательному Собранию 2 апреля 2008 г. // URL: <https://government-nnov.ru/?id=29412>

<sup>4</sup> Закон Нижегородской области от 23.12.2008 № 176-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О местном референдуме в Нижегородской области» // URL: <http://www.fpa.su/regzakon/nizhegorodskaya-oblast/zakon-nizhegorodskoy-oblasti-ot-23-dekabrya-2008-g-n-176-z-o-vnesenii-izmeneniy-v-zakon-nizhegorodskoy-oblasti-o-mestnom-referendume-v-nizhegorodskoy-oblasti/>, Закон Нижегородской области от 05.06.2009 № 69-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/944939988>, Закон Нижегородской области от 04.12.2009 № 233-З «О внесении изменений в отдельные законы Нижегородской области по вопросам проведения референдумов» // URL: <http://nn.gov.ru/doc/22798>

<sup>5</sup> Следует отметить, что большинство муниципальных районов воспользовались такой возможностью и инициировали объединение именно с районного уровня. Но имелись случаи, когда с законодательной инициативой выступали и поселения.

<sup>6</sup> Исключение такого ограничения позволяло назначать повторное голосование через 45 дней в случае, например, низкой явки, чем и воспользовался Борский муниципальный район.

расходы на содержание органов местного самоуправления сократились более чем на 74 млн рублей путем высвобождения средств за счет сокращения расходов на содержание зданий, занимаемых органами управления поселений, транспортных расходов. Сэкономленные средства были направлены на решение вопросов местного значения, таких как строительство и ремонт дорог, благоустройство.

Укрупнение поселений позволило достигнуть относительного «выравнивания» территорий с точки зрения их бюджетной обеспеченности, повысить долю собственных доходов в общем объеме доходов вновь образуемого поселения. В связи с этим органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований стали более активно проводить работу по реализации местных программ социально-экономического развития и осуществления единой инвестиционной политики муниципального образования.

*4 этап (2010–2016 гг.) — формирование городских округов на базе муниципальных районов.* Последующим направлением работы по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления в Нижегородской области стало преобразование муниципальных районов в городские округа.

При преобразовании муниципального района в городской округ ставилась задача по созданию крупных, перспективных муниципальных образований, обладающих достаточными ресурсами для развития; повышению качества управления территориями, оптимизации управленческих процессов, повышению эффективности использования бюджетных средств, созданию условий для перспективного развития всей территории вновь образованного поселения, консолидации материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов для решения вопросов местного значения и, наконец, повышению инвестиционного потенциала территории.

Преобразование муниципального района в городской округ на территории Нижегородской области осуществлялось одновременно путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в единое городское поселение (осуществлялось с согласия населения каждого из

поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений<sup>7</sup>) и наделения вновь образуемого в результате преобразования городского поселения статусом городского округа (осуществлялось с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, выявляемого путем голосования, проводимого в порядке, установленном федеральным законом и Законом области от 30 декабря 2005 г. № 226-З «О местном референдуме в Нижегородской области»). Вывод о том, что использование одновременно двух способов преобразования муниципальных образований не противоречит федеральному законодательству и является допустимым, был сделан Нижегородским областным судом<sup>8</sup> и Верховным Судом Российской Федерации<sup>9</sup> на примере Шахунского муниципального района.

С применением данной формы преобразования с 2010 по 2015 г. было преобразовано 9 муниципальных районов (см. таблицу 1), первым из которых стал Борский муниципальный район (в 2010 г.). Предпосылкой этому являлась исторически сложившаяся до 2006 г. система единого управления Борским районом с единой территорией муниципального образования. В результате преобразования муниципальных районов в городские округа было объединено 67 муниципальных образований.

В связи с преобразованием муниципальных районов в Нижегородской области сложилась практика сохранения административно-территориального устройства внутри преобразованного муниципального района. Это позволило исключить нахождение нескольких населенных пунктов с одним наименованием на территории одного вновь образованного муниципального образования, а также обуславливало сохранение на прежних территориях органов управления муниципального образования.

При этом, как правило, внутри административно-территориального образования район изменялся на город областного значения с сохранением границ прежней территории. Хотя в городском округе Сокольский территории района как административно-территориальной единицы не была изменена.

Таблица 1

Результаты голосования о преобразованиях муниципальных районов

№	Муниципальный район	Принят Закон о преобразовании	Приняли участие в голосовании	Проголосовали «за»
1.	Борский	2010	58,89%	72,27%
2.	Семеновский	2010	59,26%	87,23%
3.	Выксунский	2011	51,48%	63,68%
4.	Шахунский	2011	53,34%	73,17%
5.	Первомайский	2012	89,55%	80,83%
6.	Сокольский	2014	68,9%	79,3%
7.	Навашинский	2015	65,85%	89,13%
8.	Кулебакский	2015	60,83%	87,55%
9.	Чкаловский	2015	71,59%	87,62%

<sup>7</sup> Необходимо отметить, что до внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство объединение поселений в Шахунском муниципальном районе осуществлялось с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования.

<sup>8</sup> Решение Нижегородского областного суда от 05.03.2012 по делу № 3-25/2012 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими Закона Нижегородской области от 01.11.2011 № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.10.2011 № 266-V «О принятии Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» // СПС «Гарант».

<sup>9</sup> Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 № 9-АПГ12-3 об оставлении без изменения решения Нижегородского областного суда от 05.03.2012, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Нижегородской области от 01.11.2011 № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.10.2011 № 266-V «О принятии Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

По инициативе органов местного самоуправления за вновь образованным муниципальным образованием — городским округом №1 сохранялось прежнее наименование муниципального района. Например, Семеновский муниципальный район преобразован в городской округ «Семеновский». Такая практика закрепились и в бывшем Навашином муниципальном районе. В остальных случаях наименование городского округа соответствовало наименованию города, входящего в состав территории городского округа.

Необходимо отметить, что абсолютное большинство населения высказывалось за преобразование в городской округ. Это доказывают итоги голосования (см. таблицу 1).

Проводимая Законодательным Собранием Нижегородской области оценка преобразования муниципальных районов в городские округа спустя пару лет после преобразования позволяет сделать вывод о том, что данный способ совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Нижегородской области не ухудшил социально-экономическое развитие территории. По результатам оценки социально-экономического развития территорий муниципальных образований Нижегородской области<sup>10</sup> 2 городских округа с момента преобразования по-прежнему имеют уровень развития выше среднего (Бор, Выкса), средний уровень развития с момента преобразования отмечается на территории городских округов Семеновский, Навашинский, города Чкаловска, а на территории городского округа Сокольский ситуация по итогам 2016 г. улучшилась от уровня среднего до уровня выше среднего.

В связи с преобразованием муниципального района в городской округ отпала необходимость утверждения генеральных планов поселений ввиду их отсутствия в ряде муниципальных образований. Например, в Выксунском муниципальном районе не были утверждены генеральные планы в 2 сельских поселениях. Это позволило сэкономить бюджетные средства в размере 4 000 тыс. рублей, а фактически — 3 100 тыс. рублей с учетом необходимости подготовки и принятия генерального плана городского округа.

По сложившейся практике в большинстве случаев органы местного самоуправления сельских поселений и городских поселений передавали органам местного самоуправления муниципального района полномочия по решению более 87% вопросов местного значения, то есть органы местного самоуправления поселений изначально не имели достаточных организационных, финансовых, материальных и иных ресурсов на решение вопросов местного значения на соответствующей территории.

В связи с преобразованием муниципального района в городской округ отпала необходимость в формальной передаче полномочий, оформлении соответствующих соглашений с передачей соответствующих ресурсов для их осуществления.

Немаловажным показателем эффективности преобразования является сокращение занятых в органах местного самоуправления должностных лиц: существенно сократилось количество депутатов, глав местного самоуправления и глав администраций поселений. Так, при образовании городского округа Навашинский количество депутатов сократилось с 76 мандатов до 21 мандата (в 3,6 раза), а следовательно, сократился объем расходов на подготовку и проведение выборов. Кроме того, численность муниципальных служащих уменьшилась со 134 до 105 единиц (сокращение на 21,6%). Наряду с этим повысился образовательный уровень муниципальных служащих. (В Навашином муниципальном районе до преобразования в городской округ на 1 де-

кабря 2015 г. число муниципальных служащих, не имеющих высшего образования, составляло 6,3%, а в 2016 г. — 1%.)

Преобразование муниципального района в городской округ позволило сократить количество не соответствующих федеральному и региональному законодательству муниципальных правовых актов и унифицировать нормотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Так, например, наличие на территории бывшего Выксунского муниципального района семи актов о земельном налоге и налоге на имущество физических лиц с разными ставками, сроками уплаты, льготами являлось поводом как недовольства со стороны населения, так и претензий со стороны налоговой инспекции; решения о бюджетных процессах и бюджетах в большей степени носили формальный характер, поскольку бюджеты были дотационными, формировались и исполнялись финансовым органом Выксунского района. Принятые по вопросам местного значения муниципальные правовые акты в поселениях в большинстве случаев дублировали друг друга.

Облегчилась процедура приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральным и региональным законодательством. Как правило, этот процесс в муниципальном районе начинался одновременно на основе единого шаблона предлагаемых изменений. Отсутствие на местах квалифицированных специалистов в поселениях отражалось на качестве подготовки и дальнейшем принятии муниципального правового акта. Допускались как технические ошибки, так и правовые, в результате чего органы юстиции отказывали в государственной регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы поселений всего муниципального района.

Таким образом, с сокращением количества органов местного самоуправления произошло и существенное сокращение количества муниципальных правовых актов без изменения в негативную сторону степени урегулированности тех или иных отношений. Регулирование вопросов местного значения на всей территории округа осуществляется муниципальными правовыми актами, принимаемыми органами местного самоуправления единственного уровня — городского округа, то есть на смену, например, 10 правилам благоустройства, принятым в каждом из 10 поселений Выксунского муниципального района, пришли одни единые правила благоустройства для территории городского округа.

Несмотря на значительное сокращение количества органов местного самоуправления, в административных центрах преобразованных поселений с целью сохранения и повышения качества оказываемых муниципальных услуг населению были сохранены территориальные органы местного самоуправления — «представительства» либо находились многофункциональные центры.

Доступность органов местного самоуправления обеспечивается посредством проведения такого мероприятия, как «День власти». Так, в городском округе город Выкса данное мероприятие проходит в формате выезда главы местного самоуправления и главы администрации с участием начальника территориального управления и других специалистов на территорию отдельных населенных пунктов для встречи с населением по актуальным проблемам.

Преобразование муниципального района в городской округ не повлияло на социальное обеспечение граждан. При объединении сельских муниципальных образований — сельсоветов — границы населенных пунктов не изменились. Поскольку под сельской местностью понимаются сельские населенные пункты, а не сельские поселения, то все суще-

<sup>10</sup> Оценка социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области проводится с соответствии с Методикой оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 01.03.2006 № 60 // Правовая среда. 2006. 5 апреля. № 25 (698).

ствующие меры социальной поддержки (льготы по налогообложению, тарифам на услуги жилищно-коммунального хозяйства) отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, сохранены.

Несмотря на ряд положительных моментов, связанных с преобразованием муниципальных районов в городские округа, органы местного самоуправления столкнулись с некоторыми проблемами и трудностями в решении вопросов местного значения:

— на первых порах была потеряна мобильность и оперативность принятия решений;

— подлежали упразднению военно-учетные столы на территории сельских поселений в силу федерального законодательства о воинском учете<sup>11</sup>, оставшийся военкомат на территории единого городского округа не справлялся с объемом работы;

— возникли проблемы с доступностью нотариальных услуг, которые ранее осуществлялись главами поселений;

— произошел рост тарифа на ОСАГО для авто владельцев из сельских населенных пунктов;

— изменились требования к организациям и предпринимателям, осуществляющим розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей продукции в сельских населенных пунктах (разные требования к помещениям для городских округов и сельских поселений<sup>12</sup>).

Выводы. Весной 2017 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения, связанные с преобразованием муниципального района в городской округ. Опыт Нижегородской области, которая значительно раньше проделала этот путь, может быть использован в тех субъектах, которые только начинают задумываться о принятии соответствующих решений.

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См. статью 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

## Понятие и особенности муниципальных общественных интересов

**Симонова Снежана Владимировна**, ассистент кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова, соискатель Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)  
[owninginfo-owningworld@yandex.ru]  
150000, г. Ярославль, ул. Собинова, 36-а, каб. 9

*В работе исследуются природа, круг носителей и порядок реализации муниципальных общественных интересов. Особое внимание уделяется вопросу места интересов населения муниципального образования в системе публичных интересов. Устанавливаются взаимосвязи между муниципальными общественными интересами, интересами муниципальных образований и местными потребностями. В заключение формулируются дефиниция и отличительные признаки муниципальных общественных интересов.*  
**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, общественные интересы, вопросы местного значения, население, муниципальные образования.

### Notion and Peculiarities of Municipal Public Interests

**Simonova Snezhana V.**, Teaching Assistant to the Department of Theory and History of State and Law of the P.G. Demidov Yaroslavl State University, Degree-Seeking Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

*The publication investigates the municipal public interest nature, range of carriers and implementation procedure. Special attention is paid to the place of interests of municipal structure population in the system of public interests. The author established the interrelations between public interests, municipal structure interests and local demands. The definition and distinctive attributes of municipal public interests are worded in the conclusion.*  
**Key words:** local self-government, municipal law, public interests, issues of local significance, population, municipal structures.

Несмотря на то, что категория интересов населения муниципального образования является основополагающей для современной науки муниципального права, вопросы комплексного теоретического анализа данной конструкции, как правило, остаются за пределами внимания представителей отраслевых юридических дисциплин. Отсутствие подобных специализированных доктринальных разработок в сфере теории муниципальных общественных интересов объясняет существующую в науке неопределенность в области проблемы соотношения интересов муниципальных образований и интересов их жителей, а также связи местных интересов с устанавливаемым законодателем кругом задач местного самоуправления. Между тем выработка научно обоснованных подходов к решению данных проблем будет способствовать эффективной реализации муниципальных интересов, от чего, как справедливо отмечают специалисты в области экономики, во многом зависит уровень благосостояния граждан, степень реализации федеральных и региональных экономических интересов и развитие всей экономической системы в целом<sup>1</sup>. Обратим внимание на отличительные черты, присущие муниципальным общественным интересам.

1. Первый дискуссионный вопрос связан с *содержанием и с сущностью* муниципальных общественных интересов. В современной доктрине получил широкое распространение подход, в рамках которого муниципальные общественные интересы отождествляются с *потребностями их носителей*<sup>2</sup>. В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом РФ при рассмотрении вопроса о конституционности законодательных положений, допускающих применение пропорциональной избирательной си-

стемы на выборах в представительные органы небольших по численности жителей сельских поселений, данные потребности связаны с повседневной жизнью граждан и имеют своим предметом *благоустройство и транспортное обслуживание* территории муниципального образования, *коммунальные услуги* и ряд иных благ<sup>3</sup>. В то же время в современном законодательстве о местном самоуправлении понятие *вопросов местного значения* дается через призму связи данных вопросов с *обеспечением* жизнедеятельности населения<sup>4</sup>, что не может не навести на мысль о самостоятельном юридическом значении деятельности в области удовлетворения муниципальных общественных потребностей и, в конечном итоге, интересов, связанных с доступом к имеющим муниципальную значимость благам.

В развитие указанного выше соображения другая часть ученых, признавая неразрывную связь между муниципальными потребностями и интересами жителей муниципальных образований, не допускает отождествления данных понятий<sup>5</sup>. Как отмечает Р.М. Усманова, муниципальный общественный интерес, помимо собственно потребностей населения, включает также в свою структуру осознание необходимости и способов удовлетворения данных потребностей<sup>6</sup>. Анализируемый подход представляется весьма обоснованным ввиду того, что он строится главным образом на теоретических позициях, которые связаны с определением законного интереса через призму юридического дозволения, охватывающего стремление пользоваться определенным социальным благом и стремление обращаться за защитой к компетентным субъектам<sup>7</sup>. Применительно к муниципальным общественным интересам в качестве таких

<sup>1</sup> См., например: Пискулина М.В. Муниципальный интерес и механизм его реализации : дис. ... канд. экон. наук. Тюмень, 2003. 146 с.

<sup>2</sup> См., например: Перский Ю.К., Дубровская Н.В. Реализация муниципальных интересов как фактор экономического развития // Вестник Пермского университета. 2010. Вып. 4. С. 89.

<sup>3</sup> См., например: п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

<sup>4</sup> См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> См.: Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России: социально-политические особенности и факторы обеспечения : дис. ... д-ра пол. наук. Волгоград, 2006. 552 с.

<sup>6</sup> См.: Усманова Р.М. Эмиссия ценных бумаг как реализация публичного интереса // Финансовое право. 2016. № 4. С. 29.

<sup>7</sup> См.: Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. С. 376.

субъектов выступают прежде всего органы местного самоуправления, без активного участия которых, по мнению В.В. Субочева, не могут быть обеспечены удовлетворение и защита интересов населения муниципального образования<sup>8</sup>. Как отмечается в юридической науке, данное удовлетворение как раз и осуществляется посредством решения вопросов местного значения<sup>9</sup>.

Как следствие, представляется не вполне обоснованной позиция ученых, отождествляющих вопросы местного значения и муниципальные интересы<sup>10</sup>. С подобным отождествлением особенно трудно согласиться в контексте того, что законодательный перечень вопросов местного значения подвергается частым изменениям, а с 2014 года может корректироваться для отдельных видов муниципальных образований законами субъектов РФ<sup>11</sup>. Потому, признавая связь между вопросами местного значения и интересами населения<sup>12</sup>, справедливо утверждать, что такие вопросы предопределяют сформулированную в форме задач сферу действий властного субъекта или населения муниципального образования в области удовлетворения муниципальных потребностей как объектов муниципальных общественных интересов.

С учетом вышеизложенного представляется, что **муниципальные общественные интересы** обладают следующими особенностями.

*Во-первых*, данные интересы формируются на основе объективно существующих, возникающих в повседневной жизни *потребностей* населения муниципального образования. Объектом данных потребностей выступает определяющее качество жизнедеятельности *благо*, которое имеет значимость для нуждающихся в нем субъектов в каждый момент времени, ежедневно, строго в границах конкретного муниципального образования. Муниципальные общественные потребности в целом формируются на основе факта проживания их субъектов в границах муниципального образования.

*Во-вторых*, муниципальные общественные интересы связаны с *формированием у их носителей представления* о наиболее приемлемом варианте удовлетворения их потребности в значимом благе. Данный вариант с необходимостью предполагает *осуществление действий в области решения вопроса местного значения* органами местного самоуправления или населением непосредственно. Исходя из этого, муниципальный общественный интерес должен обладать способностью к удовлетворению посредством решения вопросов местного значения, перечень которых формулируется на основе представлений государства о наиболее типичных местных потребностях.

*В-третьих*, условия удовлетворения муниципальных общественных интересов определяются особенностями конкретной территории. При этом реализация анализируемых интересов осуществляется в пределах границ муниципальных образований.

2. Второй, не менее спорный вопрос связан с определением круга *носителей муниципальных общественных ин-*

*тересов*. В теории конституционного права общественный интерес зачастую предлагается определять как *общий* для членов определенной социальной группы<sup>13</sup>. Важно, что с точки зрения социологии, поддерживаемой также и в юридической науке, общественный интерес не сводится исключительно к интересам всего общества в целом: в качестве общественных могут быть также определены несводимые к совокупности интересов их представителей интересы определенных социальных групп, коллективов людей и организаций, представляющих как «большинство», так и «меньшинство» населения<sup>14</sup>.

В связи с тем, что основным участником муниципальных правоотношений является *население муниципального образования*, логично предположить, что именно оно выступает в качестве основного носителя муниципальных общественных интересов. Как правило, понятие населения определяется через призму совокупности граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования<sup>15</sup>. Однако ряд ученых в попытке конкретизации данного понятия обосновывают в качестве самостоятельной категории *местного сообщества*, которое, в отличие от категории населения, используется для обозначения не любой, а лишь имеющей *общие интересы* совместно проживающей группы граждан<sup>16</sup>. Между тем проживание лиц на определенной территории с очевидностью предполагает наличие у них ряда общих интересов. В то же время с учетом того, что интересы лиц, проживающих в границах муниципального образования, могут взаимно противоречить друг другу, едва ли справедливо делить население на множество местных сообществ, число которых будет равняться «группам по интересам». В этом аспекте категория местного сообщества представляется в качестве имеющей скорее социологическое, нежели правовое содержание, и потому нецелесообразной к использованию на нормативном уровне.

Между тем в науке муниципального права отмечается, что объем понятия «население» довольно динамичен и во многом зависит от специфики контекста. Так, Г.Н. Чеботарев и С.Г. Гуркова предлагают выделять политический и территориальный смыслы, вкладываемые в понятие «население» федеральным законодателем. В случае если речь идет о выражении общественных интересов посредством осуществления форм императивного народовластия, под населением мыслится совокупность граждан РФ, достигших совершеннолетнего возраста; в то же время формы участия населения в осуществлении местного самоуправления обеспечивают выражение интересов всех лиц, проживающих на определенной территории, вне зависимости от удовлетворения каким-либо цензам<sup>17</sup>. Однако неотнесение законодателем к населению муниципального образования «в политическом смысле» лиц, не обладающих активным избирательным правом, не означает отсутствие у последних интересов в этой сфере.

С учетом указанного выше обстоятельства, справедливо утверждать, что первоосновой, позволяющей очертить

<sup>8</sup> См.: Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М., 2014. С. 359–360.

<sup>9</sup> См.: Усманова Р.М. Указ. соч. С. 29.

<sup>10</sup> См., например: Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75–80.

<sup>11</sup> См.: ч. 3 ст. 16, ч. 2 ст. 16.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 503.

<sup>13</sup> См.: Величанская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 23.

<sup>14</sup> См.: Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений. М., 1967. С. 94–98.

<sup>15</sup> См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 43–48.

<sup>16</sup> См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 94.

<sup>17</sup> См.: Чеботарев Г.Н., Гуркова С.Г. Муниципально-правовая ответственность как гарантия осуществления местного самоуправления в интересах населения. Тюмень, 2011. С. 65–66.

*круг носителей* муниципальных общественных интересов, является территориальный признак: важно, чтобы между муниципальным образованием и носителями местных общественных интересов устанавливалась юридически значимая связь, которая может возникнуть, к примеру, на основе проживания лица на определенной территории. В то же время *круг субъектов выражения данных интересов посредством юридических механизмов* может сужаться до группы лиц, удовлетворяющих политическим требованиям. Возможна и ситуация выражения муниципальных общественных интересов субъектами, не выступающими их носителями. Так, действующее гражданское и арбитражное процессуальное законодательство наделяет *органы местного самоуправления* возможностью обращения в суд в защиту в том числе интересов жителей муниципального образования и их права на местное самоуправление. Реализация данной возможности сталкивается с определенной трудностью в современной правоприменительной практике: как отмечается в юридической литературе, суды практически не проводят различия между интересами органов местного самоуправления как юридических лиц и общественными интересами, которые они представляют<sup>18</sup>.

3. Наконец, имеется неопределенность в вопросе соотношения муниципальных общественных интересов и интересов муниципальных образований, государства в целом. В теории права интересы местного сообщества (жителей муниципальных образований) традиционно обособляются от интересов муниципального образования<sup>19</sup>. Признавая тесную взаимосвязь данных двух групп интересов, ученые вместе с тем отмечают, что муниципальное образование испытывает несколько отличные от нужд граждан потребности, которые в основном замыкаются на вопросах его развития, оптимальной территориальной организации, хозяйственной самостоятельности и повышения уровня жизни всего населения в целом. Данные интересы реализуются органами местного самоуправления, в том числе посредством взаимодействия с вышестоящими субъектами. В то же время интересы местного сообщества связаны с непосредственной жизнедеятельностью его носителей в различных сферах общественной жизни и реализуются либо населением посредством форм прямого народовластия, либо через деятельность муниципальных органов<sup>20</sup>.

С другой стороны, в юридической доктрине высказана и совершенно противоположная анализируемой выше точка зрения, в соответствии с которой на муниципальном уровне существует единый *публичный интерес*, основывающийся на общественном (социальном) интересе населения муниципального образования. При этом у муниципального образования и его властных органов отсутствуют какие-либо самостоятельные интересы, отличные от интересов местного сообщества: интересы «муниципалитетов» отражают интересы населения и от них производны<sup>21</sup>.

Как представляется, основное заблуждение анализируемой выше концепции уходит своими корнями в теоретическую дискуссию об объеме понятия публичного интереса и о его соотношении с понятием общественных интересов. Если исходить из традиционного понимания обществен-

ного интереса как интереса общего, выступающего неким усреднением личных и групповых интересов<sup>22</sup>, вполне логично определять в качестве публичных не только интересы тех или иных социальных общностей, но и интересы органов и форм территориальной организации власти (государства, субъекта федерации, муниципальной образования).

Однако полное отождествление муниципальных общественных интересов и интересов органов местного самоуправления не представляется возможным. Так, современной судебной практике известна масса дел, связанных с признанием незаконными и нарушающими интересы населения муниципального образования действий (решений) органов местного самоуправления<sup>23</sup>. Возможность возникновения противоречий между муниципальными общественными интересами и муниципально-властными интересами выявляется и из анализа практики Конституционного Суда РФ, который в 2006 году рассматривал дело об оспаривании органами местного самоуправления на предмет конституционности положений федерального законодательства, запрещающих им уменьшать с определенной даты размеры и ухудшать условия предоставления социальных льгот и выплат. В рамках данного дела было установлено, что интересы органов местного самоуправления в повышении родительской платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях несовместимы с интересами родителей, которые объективно нуждаются в сохранении ранее установленного порядка финансирования существенной части расходов по содержанию детей за счет средств местного бюджета<sup>24</sup>.

В целом же рациональное звено в суждении о том, что интересы властных образований не могут возникать и получать удовлетворение вне взаимосвязи с общественными потребностями, имеется. Вместе с тем справедливо вести речь не о совпадении общественных интересов и интересов муниципального образования и, уж тем более, не о трансформации одних интересов в другие<sup>25</sup>, а *об особом интересе муниципального образования в лице его органов* в удовлетворении потребностей населения в целом или его большей части. Появление подобного местного интереса обуславливается тем, что население муниципального образования, заявляя посредством имеющихся у него инструментов о своих потребностях, придает общественной проблеме «огласку», переносит ее в публичную сферу<sup>26</sup>, в которой путем совместных усилий власти и общества осуществляется поиск возможного варианта реализации общественного интереса.

В то же время несправедливо утверждать, что «после переноса в публичную сферу» общественный интерес утрачивает самостоятельное значение и приобретает свойство интереса властного субъекта. Напротив, более целесообразно вести речь о том, что властные органы осуществляют своеобразную фильтрацию общественных интересов, и, «пропуская через себя», определяют, какие их действия будут им соответствовать. Полное совпадение интересов муниципальных образований и муниципальных общественных интересов исключало бы возможность противоречия одних муниципальных общественных интересов другим и

<sup>18</sup> См.: Шугрина Е.С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2. С. 3–16.

<sup>19</sup> См.: Субочев В.В. Указ. соч. С. 359–360.

<sup>20</sup> См.: Перский Ю.К., Дубровская Н.В. Указ. соч. С. 90.

<sup>21</sup> См.: Усманова Р.М. Указ. соч. С. 29–31.

<sup>22</sup> См.: Кокарев И.В. Судебная защита прав местного самоуправления и местного управления (на примере российской и зарубежной практики) // Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / под общ. ред. В.В. Еремяна. М., 2006. С. 715 (цит. по: Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 26).

<sup>23</sup> См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 24.11.2016 № 2566-0 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15052006-n/>

<sup>25</sup> См.: Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М., 2011. С. 82–83, 87.

<sup>26</sup> См.: Рекош Э. Кто определяет общественные интересы? Стратегия правовой защиты общественных интересов в Центральной и Восточной Европе // PILI PAPERS. 2005 (июль). Вып. 1.

предполагало бы существование альтернативных интересов муниципальных образований.

В связи же с тем, что местное самоуправление выступает в качестве особого уровня публичной власти, выделяемого наряду с государственной властью, очевидно, что государство имеет ряд собственных интересов в сфере местного самоуправления, складывающихся на основе его потребностей в развитии данного уровня власти и в благополучии граждан. Это обстоятельство позволяет отдельным ученым рассматривать вопросы местного значения через призму продолжения государственных дел на местном уровне<sup>27</sup>. В этой связи представляется, что государственные интересы *могут удовлетворяться* посредством удовлетворения интересов муниципального образования как особого уровня публичной власти. Как отмечает Е.В. Гриценко, само существование возможности разграничения на основе региональных законов ряда полномочий в области решения вопросов местного значения между муниципальной властью и властью субъекта РФ<sup>28</sup> служит подтверждением отсутствия четкой грани между муниципальными и государственными задачами, рассогласованности в сферах вопросов местного значения и местных потребностей, которые могут удовлетворяться региональными властными субъектами<sup>29</sup>. Вместе с тем в современной судебной практике выработана позиция, в соответствии с которой анализируемое перераспределение полномочий не влечет изменения правовой природы последних, которые все так же остаются полномочиями по решению вопросов местного значения<sup>30</sup> и должны осуществляться региональной властью с учетом особенностей местного самоуправления<sup>31</sup>. Следовательно, справедлив вывод о том, что муниципальные общественные интересы объективны и сохраняют свою

природу вне зависимости от того, какой уровень власти обеспечивает их удовлетворение. Данные интересы являются самостоятельными по отношению к государственным и региональным и обусловлены уровнем своего возникновения. При этом *удовлетворение муниципального общественного интереса, связанного со вполне определенным, конкретным муниципальным благом (поликлиника в границах конкретного муниципального образования), обеспечивает реализацию лишнего этой конкретной связи с благом, а потому менее содержательно определенного интереса муниципального и более высоких уровней публичной власти (развитие сети учреждений здравоохранения).*

С учетом вышеизложенного представляется справедливым определить **муниципальные общественные интересы** как формирующиеся на основе факта проживания на территории муниципального образования и переплетающиеся с государственными интересами *представления* определенной саморегулируемой группы граждан или всего населения муниципального образования в целом о наиболее приемлемых вариантах удовлетворения их повседневных потребностей посредством решения вопросов местного значения органами местного самоуправления, непосредственно жителями посредством форм прямого народовластия или органами государственной власти. При этом носители муниципальных общественных интересов не могут одновременно выступать субъектами интересов общегосударственного и регионального значения. Круг носителей и круг субъектов выражения муниципальных общественных интересов не совпадают за счет включения в последний органов местного самоуправления и в определенных случаях — за счет его сужения до лиц, удовлетворяющих определенным цензам.

<sup>27</sup> См.: Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 2. С. 66.

<sup>28</sup> См.: ч. 3 ст. 16.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> См.: Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.

<sup>30</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10.04.2017 № 4-АПГ-17-6 // СПС «КонсультантПлюс».

#### Литература

1. Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования / С.А. Авакьян // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 2. С. 66–75.
2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. М., 2008. 278 с.
3. Величанская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Н. Величанская. М., 2016. 214 с.
4. Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.
5. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений / Б.А. Грушин. М., 1967. 400 с.
6. Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России: социально-политические особенности и факторы обеспечения : дис. ... д-ра пол. наук / В.А. Колесников. Волгоград, 2006. 552 с.
7. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. М., 2006. 560 с.
8. Матейкович М.С. Законные интересы в конституционном праве / М.С. Матейкович, В.А. Горбунов. М., 2011. 256 с.
9. Перский Ю.К. Реализация муниципальных интересов как фактор экономического развития / Ю.К. Перский, Н.В. Дубровская // Вестник Пермского университета. 2010. Вып. 4. С. 87–92.
10. Пискулина М.В. Муниципальный интерес и механизм его реализации : дис. ... канд. экон. наук / М.В. Пискулина. Тюмень, 2003. 146 с.
11. Суббочев В.В. Законные интересы / В.В. Суббочев; под ред. А.В. Малько. М., 2014. 496 с.
12. Усманова Р.М. Эмиссия местных ценных бумаг как реализация публичного интереса / Р.М. Усманова // Финансовое право. 2016. № 4. С. 29–31.
13. Чеботарев Г.Н. Муниципально-правовая ответственность как гарантия осуществления местного самоуправления в интересах населения / Г.Н. Чеботарев, С.Г. Гуркова. Тюмень, 2011. 296 с.
14. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / Е.С. Шугрина. М., 2014. 576 с.
15. Шугрина Е.С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Местное право. 2012. № 2. С. 3–16.