

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 2 / 2018

ЭКСПЕРТЫ ОБСУЖДАЮТ

Мельниченко О.В. Дискуссия по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации 3

Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России 8

Пузанов А.С., Лифанова А.В. Мифология современного городского развития стала предметом экспертной дискуссии в ИЭГ 12 февраля в рамках IX Конференции «Сабуровские чтения» 13

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Швецов А.Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями 17

Пахомов А.В. Территориальная организация местного самоуправления в Республике Крым: в поиске оптимальной модели 22

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Кабанова И.Е. Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия сноса (муниципальный аспект) 28

Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Правовое регулирование порядка создания лесопарковых зеленых поясов в Российской Федерации 34

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Гринева Д.Д., Соснин Д.П. Пространственное и экономическое развитие муниципалитетов Восточной Германии: кейсы района Обершпреевальд-Лаузитц и города Люббенау 38

Ларичев А.А. Институты управления и самоуправления на местном уровне: вариативный подход (на примере Канады) 43

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Васильков Г.А. Межмуниципальная передача полномочий по решению вопросов местного значения: утраченные смыслы местного самоуправления в свете складывающейся судебной практики 46

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

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

Учредитель: Издательская группа «Юрист»
Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avl@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 25.04.2018.
Номер вышел в свет 06.06.2018.
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.

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, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (Москва);

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

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

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

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

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

Киричук Степан Михайлович, доктор социологических наук, профессор, 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 Екатеринбург;

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

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

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

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

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

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

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

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

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

No. 2 / 2018

EXPERTS DISCUSSION

- Melnichenko O.V.** A Discussion on the Project of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation 3
- Shugrina E.S.** A Discussion on the Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia 8
- Puzanov A.S., Lifanova A.V.** The Modern Urban Development Mythology Became a Subject of an Expert Discussion in IUE on February 12 within the IXth Saburov Readings Conference 13

TERRITORY DEVELOPMENT

- Shvetsov A.N.** Municipal and Public Administration of City Agglomerations 17
- Pakhomov A.V.** Territorial Arrangement of Local Self-Government in the Republic of Crimea: Searching for an Optimal Model 22

MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

- Kabanova I.E.** Unauthorized Constructions: Legal Issues and Demolition Consequences (a Municipal Aspect) 28
- Korosteleva M.V., Korosteleva N.V.** Legal Regulation of the Parkland Creation Procedure in the Russian Federation 34

FOREIGN EXPERIENCE

- Grineva D.D., Sosnin D.P.** Spatial and Economic Development of Municipalities in the Eastern Germany: Cases of the Oberspreewald-Lausitz District and the City of Lübbenau 38
- Larichev A.A.** Government and Self-Government Institutions on the Local Level: an Option-Based Approach (on the Example of Canada) 43

JUDICIAL PRACTICE

- Vasilkov G.A.** An Inter-Municipal Transfer of Powers over Local Issue Solution: the Lost Meanings of Local Self-Government in View of the Developing Judicial Practice 46

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, Head of the Basic Department of State and Municipal Management of the Russian State Social University (Moscow);

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

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

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

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

Kidyaev 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)

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

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

Founder: "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 25.04.2018.
Edition printed 06.06.2018
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.

Дискуссия по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации*

Мельниченко Олег Владимирович,

председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера
OVMelnichenko@senat.gov.ru

29 марта 2018 г. в Совете Федерации прошел «круглый стол», на котором обсуждался ход подготовки проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации. В мероприятии приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации и других федеральных министерств, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных и образовательных организаций. В статье представлено краткое изложение выступлений некоторых участников дискуссии и основные рекомендации, выработанные по итогам мероприятия.

Ключевые слова: стратегическое планирование, пространственное развитие, стратегия пространственного развития, местное самоуправление, агломерации, северные территории, точки роста.

A Discussion on the Project of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation

Melnichenko Oleg V., Chairman of the Council of the Federation Council Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Government and Northern Affairs

A round table took place at the Federation Council on March 29, 2018, where the course of preparation of the project of the spatial development strategy of the Russian Federation was discussed. State Duma deputies, members of the Federation Council, representatives of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, the Ministry of Transport of the Russian Federation and other federal ministries, government bodies of the constituent entities of the Russian Federation, scientific and educational organizations took part in the event. The article presents a summary of speeches of some discussion participants and the key recommendations developed following the event results.

Keywords: strategic planning, spatial development, spatial development strategy, local self-government, agglomerations, northern territories, growth areas.

29 марта 2018 г. в Совете Федерации прошел «круглый стол», на котором обсуждался ход подготовки проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации. Организатором мероприятия выступил Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Для России, которая имеет громадную территорию и значительно различающиеся по природно-климатическим условиям регионы, вопрос обеспечения устойчивого развития имеет приоритетное значение. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин 1 марта 2018 г. в своем Послании Федеральному Собранию подчеркнул, что именно на основе стратегии пространственного развития необходимо подготовить комплексный план модернизации и расширения всей магистральной инфраструктуры страны.

Огромный пространственный потенциал России является преимуществом и основой для успешного развития страны. И одна из важнейших проблем, которая возникает при этом, — проблема значительных различий в уровнях социально-экономического развития регионов.

Для субъектов Российской Федерации очень важно, как в разрабатываемом проекте стратегии пространственного развития будет обеспечена согласованность и сбалансированность развития регионов по целям, приоритетам, задачам, показателям и ресурсам. Поэтому одной из задач является решение проблемы недостаточной финансовой обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации.

В числе приоритетных задач государственной политики регионального развития в Основах государственной политики регионального развития на период до 2025 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации, обозначено уточнение полномочий органов власти всех уровней, совершенствование их финансового обеспечения, организация эффективного исполнения полномочий. При этом предусмотрен мониторинг расходных обязательств регионов и муниципальных образований, анализ их фактического исполнения, определение минимально необходимых для исполнения таких обязательств объемов финансирования для учета при расчете объемов ассигнований из федерального бюджета.

В ходе «круглого стола» **Савва Шипов**, заместитель министра экономического развития Российской Федерации, представил материалы по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации, разработанному в Министерстве, а также рассказал о ходе работы над ним. По его словам, главный вызов — это расстановка приоритетов: либо мы развиваем точки экономического роста, либо всю территорию.

Представители Министерства экономического развития Российской Федерации подчеркнули, что основная задача Министерства и отраслевых ведомств субъектов Российской Федерации, которые разрабатывают стратегии, документы территориального планирования и муниципальных образований — это подготовить в течение 2018–2019 гг. всю систему документов стратегического планирования с учетом территориальных

* Материал подготовлен на основе стенограммы заседания «круглого стола» на тему «О ходе подготовки проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации», проходившего 29 марта 2018 года в Совете Федерации.

приоритетов, которые устанавливаются стратегией пространственного развития. Безусловно, для того чтобы вырабатывать приоритеты, меры, необходимо оценить вообще, что происходит в стране, какие основные тренды, тенденции влияют на пространственное развитие, на социально-экономическое развитие регионов и различных территорий.

Один из ключевых трендов — это *концентрация населения* и экономики в крупных и крупнейших городах и на прилегающих территориях. Можно говорить в отдельных случаях об агломерациях, когда имеют место тесные социально-экономические связи, трудовые миграции. За последние пять-семь лет население крупнейших городов с прилегающими территориями (22 такие территории) выросло почти на 5 миллионов человек, в то время как на остальной части территории страны население снизилось на 3,5 миллиона человек. Это говорит о том, что действительно сегодня крупные и крупнейшие города являются наиболее привлекательными для жизни населения, и миграции направлены в сторону этих городов. К сожалению, сегодня в основном экономический рост сосредоточен в нескольких точках. Анализ показал, что с 2010 г. таких точек было всего 27. Из них большая часть — это города, крупные города, но также присутствуют территории, ресурсные центры и несколько аграрных территорий. Но в основном это крупные и крупнейшие города, и это на сегодняшний день, безусловно, один из вызовов пространственного развития.

Миграции населения. На сегодняшний день трудовые миграции сосредоточены в основном рядом с крупнейшими центрами. Какие произошли сдвиги в отраслевом пространственном развитии Российской Федерации и под воздействием каких факторов? Ключевыми факторами стали, безусловно, близость к крупнейшим рынкам, выгодное транспортное, географическое положение, человеческий потенциал, который отражает систему расселения, и ключевые сдвиги в системе расселения страны.

Одна из ключевых проблем — это наличие существенных *инфраструктурных ограничений экономического роста, социального развития территорий*: это наличие узких мест на транспортных магистралях и низкая обеспеченность дорогами, которая не позволяет связывать в том числе крупные города, агломерации с другими типами территорий. Эти проблемы сдерживают, ограничивают развитие территорий и без их решения рассчитывать на ускорение роста и качественное улучшение жизни населения, к сожалению, не приходится.

Исходя из выявленных трендов, проблем, принципов пространственного развития сформированы цель и задачи: нужно формировать такую политику пространственного развития, которая обеспечит раскрытие социально-экономического потенциала территорий, создаст возможности для развития человеческого капитала, и в конечном итоге только таким путем можно достичь задачи ускорения экономического развития и повышения темпов экономического роста, задачи, которая в том числе с учетом Послания Президента Российской Федерации обозначена одной из ключевых на ближайший период в развитии Российской Федерации. Для ре-

шения данных задач надо говорить о полицентрической системе, необходимо делать так, чтобы центров экономического роста было больше, чтобы они захватывали новые территории.

Представители Министерства отметили территории, которые выделены в ходе подготовки стратегии пространственного развития; для каждой из них необходима выработка своей системы мер, механизмов социально-экономического развития.

Первый тип территории — это *крупные города с прилегающими территориями*, часть из них образует агломерации. Сегодня зафиксировано 40 таких центров; в них и прилегающих территориях проживает более 50 процентов населения страны. К сожалению, далеко не все из них вносят достаточно ощутимый экономический вклад в социально-экономическое развитие. Есть отдельные города, которые за последние пять-семь лет имели существенные проблемы социально-экономического развития и их вклад был даже отрицателен.

Вклад *сельских территорий*, очень многие из которых являются эффективными, высокопроизводительными в своих отраслях экономики, на сегодняшний день не столь велик, поэтому надо сделать так, чтобы этих территорий было больше, чтобы их вклад постоянно возрастал.

В рамках стратегии были выделены *территории так называемой эффективной специализации*. Они могут включать в себя несколько муниципальных образований и обеспечивать значительный вклад в экономический рост за счет более высокой производительности. В качестве примеров можно привести такие сферы, как добыча полезных ископаемых, агропромышленный комплекс, лесное хозяйство, туризм и рекреация.

Большое внимание в проекте стратегии уделяется *малым, средним городам и сельской местности, сельским населенным пунктам, которые не находятся в зоне влияния агломераций, тем территориям, у которых может быть, на первый взгляд, не так много драйверов развития*. И на этих территориях сегодня проживает каждый третий житель Российской Федерации. К сожалению, для таких территорий характерен существенный разрыв в уровне жизни и качестве среды. И одной из ключевых задач для развития таких территорий является сокращение социального неравенства, обеспечение для населения создания новых рабочих мест, условий для занятости, самозанятости.

Геостратегические территории — один из ключевых приоритетов стратегии пространственного развития. О значении и роли этих территорий говорить особо не нужно, это территории, которые обеспечивают целостность страны, территории, которые расположены в приграничной зоне. К ним применяется макрорегиональный подход. Объединяют субъекты по проблемному принципу и по основным задачам развития — например, Арктический регион, Дальний Восток, Северный Кавказ. Отдельные территории, которые имеют существенно ниже уровень социально-экономического развития по сравнению с граничащими зарубежными странами, испытывают, соответственно, влияние этих территорий. Для таких территорий необходимо дальше совершенствовать специальные программы развития. И также применим единый механизм развития

территорий, такие территории нужно поддерживать специальными режимами. Ну и, конечно, те институты развития, которые сегодня существуют, они во многом показывают свою эффективность и то, что таким территориям необходимо создавать специальные механизмы управления, поддержки в этом направлении.

Ключевой инструмент механизма реализации приоритетов, обозначенных стратегией пространственного развития, — это инфраструктурный план, который Минэкономразвития России совместно с субъектами, федеральными органами исполнительной власти в настоящее время подготавливает. Механизмом реализации инфраструктурного плана будет приоритетное включение объектов инфраструктурного плана в государственные программы, в программы субъектов естественных монополий. И этот план рассчитан до 2024 г., то есть создание необходимых объектов инфраструктуры сформирует условия как раз для ускоренного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Как и в любой стратегии, безусловно, в стратегии пространственного развития есть система целевых показателей по целевому сценарию, инерционному сценарию. По словам представителей Министерства, в проекте стратегии они постарались отразить как макроэкономические показатели, так и показатели, которые характеризуют различные социальные аспекты. Это и индекс развития городов, качество городской среды, индекс развития человеческого потенциала. Это показатели, которые характеризуют реализацию инфраструктурного плана и улучшение условий в отношении инфраструктуры.

Сергей Валентей, начальник научно-исследовательского объединения (научный руководитель Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова), отметил, что, по его мнению, движение по пути агломераций для Российской Федерации означает обезлюживание страны и создание нескольких не точек роста, а нескольких полюсов, где будет сконцентрирована квалифицированная рабочая сила, тем самым будет разрушаться экономика государства.

Отметив колоссальную работу, проделанную Министерством экономического развития, Сергей Валентей обратил внимание на следующее:

Во-первых, в проекте стратегии некорректна терминология. Нет таких терминов, как «регион», «региональная политика», «субъект федерации», «система расселения» и т.п. Экономгеографы знают, что экономика государства может развиваться только на основе опорных точек расселения. При их отсутствии можно любые инвестиции привлечь, но работать это не будет.

Во-вторых, предлагается реализовать пространственное развитие согласно перечню и укрупненной схеме размещения, созданию объектов федеральной инфраструктуры, которые подлежат включению в схемы территориального планирования Российской Федерации. В этой связи возникает вопрос: кто это территориальное планирование будет осуществлять и где тогда государственный интерес? Государственный интерес, реализуется, например, в том, что обеспечивается связанность территорий, обеспечении единства экономического пространства страны.

Существуют следующие проблемы пространственного развития: предельно высокий уровень различия социально-экономического развития субъектов федерации, причем по разным группам; различная готовность региональных экономик использовать технологии, производящие продукцию с высокой добавленной стоимостью; различное качество населения и, соответственно, различное качество рабочей силы.

Главный научный сотрудник Института системного анализа РАН, профессор Высшей школы экономики **Владимир Лексин** присоединился к мнению коллег, что небольшой командой людей, подготовивших проект стратегии, был собран и структурирован огромный массив материала, обсуждавшийся в разное время.

Однако в стратегии, по его мнению, нет самого главного игрока, который сейчас работает на поле пространственного развития России, — бизнеса. Например, именно бизнес смог закрыть старый завод и построить новый рядом с Норильском — над городом наконец-то стало чистым небо.

Суть целевого сценария, который обозначен в проекте, состоит в следующем: крупные города и агломерации решают все; региональные инициативы крайне важны и поэтому на них можно опираться. Иными словами, страна прирастает центрами роста, а не сама собой; есть территории эффективной специализации с отраслевыми мерами государственной поддержки.

Естественно, что пространственное развитие Российской Федерации — это сколок всего, что делается в стране. Если не будет заменено все, почему не работают сейчас ни агломерации, ни точки роста, то ничего и не произойдет. То есть речь должна идти о коренном изменении очень многих подходов к тому, что сейчас есть. Для этого в проект стратегии надо добавить как минимум две позиции: научное обоснование и создание системы нормальных ответственных расчетов всего, что предлагается (за счет кого, какой результат и кто несет ответственность за то, что этого не будет).

В проекте лишь вскользь упоминается возрастающее влияние внешних факторов на социально-экономическое развитие территории. Как повлияет на пространственное развитие и как уже влияет развитие пространственное, экономическое или прочее сопредельных государств? Другая важная вещь, которая тоже не обозначена в стратегии, — это то, что называется создание внутреннего рынка. Например, что ограничивает сейчас развитие рынка авиаперевозок? Крайне слабый спрос населения на авиабилеты.

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации **Юрий Росляк** начал свое выступление с констатации того, что была проделана огромная работа, сделанная в меру понимания той задачи, которая стояла перед авторами и разработчиками. Что предлагает нам стратегия пространственного развития? Она проанализировала сегодняшнюю ситуацию и является продолжением инерционного сценария, существующего сегодня в Российской Федерации. Это стягивание, в том числе необоснованное, населения крупным промышленным или центром агломераций, который на современном этапе утрачивает свое лидерство с точки зрения организации промышленности и даже научного производства, еще наука остается, но промышленность явно

в агломерациях не концентрируется. В крупных городах все активнее начинают работать законы бизнеса (зачем НПО имени М.В. Хруничева заниматься сборкой космических аппаратов и высоких технологий, если эта земля так дорого стоит, что на этой территории проще создать жилой или офисный деловой комплекс?).

Сельское хозяйство начинает подниматься как базисная отрасль экономики. Стали возникать примеры рассогласованности деятельности. Три области произвели сахарной свеклы в прошлом году такое количество, что «обвалили» рынок сахара на территории Российской Федерации в сопредельных территориях. В результате вместо прибыли все хозяйства получили убытки. Значит, должна быть система разумного регулирования, в том числе по объемным показателям, которая бы давала возможность гарантируемого выхода на те темпы, которые предлагаются сегодня.

Первое, что должно быть обеспечено, это стабилизация и выравнивание условий, в которых работают все территории субъектов федерации и живет население России. Второе, это те цели развития, которые уже обозначены президентом 1 марта 2018 г. Сейчас готовится соответствующий указ или указы, которые можно будет использовать вместо прогноза социально-экономического развития. Указами президента будут определены основные приоритеты. Но под эти приоритеты нужно выстраивать всю систему планирования, включая оценку и сбалансированность ресурсного и инфраструктурного обеспечения.

Член комитета Совета Федерации по обороне и безопасности **Вячеслав Штыров** отметил, что стратегия пространственного развития должна находиться в определенной иерархии документов стратегического планирования. Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ стратегия пространственного развития является стратегией, при помощи которой реализуются две вышестоящие стратегии — Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Это механизм реализации двух стратегий. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации принята¹, а стратегии социально-экономического развития нет. Нет документа, который является целеполагающим для обсуждаемого документа.

С нижестоящими документами то же самое получается. Стратегия пространственного развития должна дать исходные данные для разработки либо корректировки действующих нескольких документов: схема расселения, схема развития транспорта, схема развития энергетики и так далее. Теперь есть еще существенные вопросы самой стратегии. Этот документ носит самый общий характер. Например, в нем говорится о том, что необходимо рассматривать макрорегионы в качестве объекта управления. Причем эти макрорегионы не совпадают с границами федеральных округов. Следовательно, это нечто новое, что требует расшифровки, конкретизации (макрорегионы формируются по проблемному принципу или, наоборот, по принципу возможностей, что одинаковые возможности есть

у нескольких субъектов и их надо согласованно развивать).

В России, начиная с конца XIX в., проходил процесс урбанизации. Агломераций в Советском Союзе на территории РСФСР было больше, чем сейчас. Но при этом процесс урбанизации в восточных районах страны не закончился. Там нет ни опорных пунктов, ни магистралей между ними. Разрывается страна на части. Это опасный разрыв. Прекратились экономические связи (например, не можем рыбу с Дальнего Востока в программах импортозамещения привезти в Центральную Россию). Разрываются социальные, культурные связи.

Плотность городов, начиная от Тюмени и заканчивая Владивостоком, в три раза меньше, чем средняя плотность городов на европейской части. А от Читы до Благовещенска вообще нет больших городов, 1 900 километров без городов. Мелкие городишки, которые условно имеют название «города». Это пустое пространство. Два ближайших города, Чита и Благовещенск, не достают зонами своего влияния, середина между ними. Это полная пустота, которая должна быть заполнена. Надо создать несколько городов с населением 100 и чуть больше тысяч. Они уже вокруг себя создадут и поддержат систему мелких городов. Кто нам мешает вырастить город? Кто нам мешает вырастить в той же Амурской области город Сковородино? Узловой город. Автомобильная дорога Чита — Хабаровск, магистраль, железная дорога Транссиб, малый БАМ через него проходит, нефтегазопроводы через него пошли на Китай.

Как надо действовать? Надо создать, усилить опорный каркас в восточных районах. Делать это надо двумя путями. Первое. Это выращивание специальных городов. И второе. Надо развивать магистральную, стратегическую транспортную сеть Российской Федерации, связывающую регионы.

Первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера **Аркадий Чернецкий** отметил, что параллельно с проектом стратегии надо обсуждать необходимые изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, делать анализ бюджетных перспектив.

Очень важно чтобы, эта стратегия, о которой много говорилось, была увязана с другими принципиальными базовыми подходами, которые должны быть реализованы в государстве, если мы хотим создать некий основной организующий документ для развития стратегии.

По итогам «круглого стола» были утверждены рекомендации².

В указанных рекомендациях, в частности, отмечено, что стратегия пространственного развития и документы, которые будут разработаны на ее основе, должны обеспечивать достижение национальных целей развития Российской Федерации и решение стратегических задач, в том числе указанных в перечне поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 169 от 17 апреля 2018 г.).

Кроме того, Министерству экономического развития Российской Федерации рекомендовано при доработке проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации, в том числе следующее:

— обеспечить соблюдение принципов сбалансированности, ресурсной обеспеченности и реалистичности приоритетов, целей и задач пространственного развития Российской Федерации, включая меры по предотвращению увеличения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации;

— закрепить в проекте стратегии конкретные задачи и меры по поэтапному сокращению уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации;

— рассмотреть вопрос о включении в число целей пространственного развития Российской Федерации следующих положений: о сокращении различий в уровне социально-экономического развития регионов, сокращении различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности, включая существенное повышение качества жизни населения в сельской местности, сглаживании территориальной асимметрии пространственного развития российских регионов, обеспечении условий устойчивого развития районов Дальнего Востока, Сибири и Байкальского региона;

— рассмотреть вопрос о включении в число приоритетов пространственного развития Российской Федерации обеспечения ускоренного развития опорного каркаса федеральной системы расселения в районах Дальнего Востока, Сибири, Байкальского региона, включая создание новых средних городов (50–100 тысяч населения) и больших городов (100–250 тысяч населения) на основе создаваемых новых и развития существующих предприятий промышленности и объектов транспортной инфраструктуры федерального значения;

— рассмотреть вопрос о включении в число задач пространственного развития Российской Федерации задачи по созданию эффективной современной магистральной инфраструктуры, обеспечивающей транспортную связанность территории страны от западных до восточных регионов, реализуя уникальные географические преимущества России, включая создание новых транспортно-логистических коридоров на территории Российской Федерации, соединяющих Азиатско-Тихоокеанский регион и Европейский Союз, а также строительство новых портов в Арктической зоне;

— рассмотреть вопрос о включении в проект Стратегии механизмов, направленных на предотвращение

чрезмерной концентрации факторов производства, в том числе финансовых и иных ресурсов, в наиболее крупных агломерациях, на ослабление эффекта «стягивания», в том числе необоснованного, населения крупными промышленными центрами и агломерациями, ведущего к депопуляции многих территорий;

— предусмотреть в стратегии пространственного развития Российской Федерации механизмы обеспечения четкой взаимосвязи создаваемых объектов транспортно-логистической инфраструктуры с планируемым размещением объектов промышленной, социальной, туристической инфраструктуры, исходя из приоритетов развития российской промышленности, повышения собственного экономического потенциала субъектов Российской Федерации;

— рассмотреть возможность и целесообразность создания и внедрения новых видов транспорта, с помощью которых можно в значительной мере решить проблему транспортной доступности отдаленных территорий страны.

Министерству финансов Российской Федерации рекомендовано рассмотреть вопрос о возможности и целесообразности подготовки изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, направленных на создание условий, способствующих обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом необходимости решения задач пространственного развития, а также сокращению чрезмерных различий в уровне социально-экономического развития регионов и различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах с учетом национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г.

Состоявшаяся дискуссия была всесторонней и весьма конструктивной, а выработанные рекомендации могут помочь разработчикам существенно усовершенствовать проект стратегии пространственного развития, работа над которым продолжается.

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера в своей деятельности уделяет особое внимание вопросам реализации государственной политики регионального развития, подготовки важнейших документов стратегического планирования и в дальнейшем продолжит плодотворное взаимодействие с коллегами из федеральных органов исполнительной власти, ответственными за подготовку проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России

Шугрина Екатерина Сергеевна,

директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru

Как правило, вопросы формирования и развития агломераций обсуждают экономисты, экономгеографы, управленцы, архитекторы. Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС провел 27 февраля 2018 г. экспертный «круглый стол» на тему «Правовые основы формирования и развития агломераций в России». Проведенная экспертная дискуссия — попытка привлечь внимание юристов к этой проблематике. В ходе дискуссии обсуждалось три основных вопроса: пределы правового регулирования развития агломераций на федеральном и региональном уровне, межмуниципальное сотрудничество и особенности управления агломерациями. В статье приводится краткое содержание выступлений основных участников дискуссии.

Ключевые слова: агломерации, управление агломерацией, межмуниципальное сотрудничество, перераспределение полномочий, опережающее регулирование.

A Discussion on the Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia

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

The agglomeration establishment and development issues are usually discussed by economists, specialists in economic geography, managers, architects. On February 27, 2018, the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the HSPA RANEPА held an expert round table on the subject: Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia. The expert discussion held was an attempt to attract the lawyers' attention to the matter. Three main issues were discussed in the course of the discussion: limits of legal regulation of the agglomeration development on the federal and regional levels, inter-municipal cooperation and agglomeration management peculiarities. The article contains a summary of speeches of the main discussion participants.

Keywords: agglomerations, agglomeration management, inter-municipal cooperation, redistribution of powers, advance regulation.

Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС провел 27 февраля 2018 г. экспертный «круглый стол» на тему «Правовые основы формирования и развития агломераций в России» с видеотрансляцией в регионы¹. Онлайн-трансляция мероприятия смотрели около 600 участников, которые представляли 34 субъекта РФ, в том числе 24 филиала РАНХиГС, 16 региональных органов государственной власти и 12 советов муниципальных образований. Основными зрителями были сотрудники органов местного самоуправления, представлявшие более 200 муниципальных образований.

Целью дискуссии было привлечение внимания юристов к данной проблематике. В качестве экспертов в дискуссии приняли участие **Баженова Ольга Ивановна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ имени М.В. Ломоносова; **Иванова Наталья Владимировна**, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления; **Ильиных Алексей Валерьевич**, кандидат юридических наук, декан факультета эконо-

мики и права Челябинского филиала РАНХиГС; **Кабанова Ирина Евгеньевна**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС; **Соснин Дмитрий Петрович**, координатор проекта «Муниципальная карта России: точки роста» Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив; **Фролов Кирилл Вадимович**, главный советник Департамента государственно-правового управления Президента Российской Федерации; **Харчевникова Ирина Владимировна**, начальник государственно-правового управления Законодательного Собрания Челябинской области; **Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (модератор).

Один из первых вопросов, который возникает — необходимо ли специальное правовое регулирование для агломераций (нужен ли отдельный федеральный закон об агломерациях) либо соответствующие механизмы могут быть инкорпорированные в иные законодательные акты?

1. *Пределы правового регулирования развития агломераций на федеральном и региональном уровне.* **Екатерина Шугрина** проинформировала коллег, что в мае 2017 г. в Государственную Думу было внесено два принципиально разных законопроекта, направленных

¹ Более подробная информация о мероприятии размещена на сайте Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС. URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/716>

на создание правовых основ для регулирования агломераций. Один был инициирован депутатами Государственной Думы (законопроект № 185025-7) и направлен на совершенствование межмуниципального сотрудничества, другой внесен Саратовской областной Думой (законопроект № 189686-7) и касается изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации².

В условиях отсутствия федерального закона, регулирующего особенности формирования, развития агломераций, пробел восполняется путем принятия соответствующих законов субъектами Российской Федерации. По данным, озвученным в декабре 2018 г. в Совете Федерации³, в 16 субъектах Российской Федерации такие законы есть. С определенной долей условности многообразие законов субъектов Российской Федерации по данной проблематике можно объединить по следующим группам⁴:

— о развитии агломераций (такие законы приняты, например, в Томской и Белгородской областях)⁵;

— о перераспределении полномочий и централизации ряда полномочий органов местного самоуправления на уровне субъекта Российской Федерации (такие законы приняты, например, в Нижегородской области и Приморском крае)⁶;

— о развитии конкретной территории (например, в Республике Удмуртия есть закон о развитии Ижевска и его пригорода)⁷.

Причем уже стала формироваться судебная практика, когда одна и та же территория имеет разный статус⁸. Такая ситуация имела место во Владивостоке, где возникла коллизия регионального закона об агломерации и федерального закона о свободном порте Владивосток⁹. Предотвращение подобных противоречий и возможных конфликтов интересов требует регулирования на федеральном уровне.

Участники дискуссии обсудили вопрос о наличии у субъектов Российской Федерации права осуществления опережающего регулирования в отсутствие федерального законодательства. Именно эта проблема возникла в Челябинской области на основании обращения органов прокуратуры — принятый закон был отозван до его подписания губернатором. **Кирилл Фролов** подчеркнул, что по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты Российской Федерации могут осуществлять опережающее правовое регулирование до урегулирования данного вопроса на федеральном уровне. **Ольга Баженова**, соглашаясь с приведенной позицией, отметила, что вопросы агломерационного развития неизбежно затрагивают вопросы организации местного самоуправления, градостроительной деятельности, поэтому при принятии решения о правомерности наличия соответствующего закона на уровне субъекта необходимо, в первую очередь, оценить содержание закона.

Кирилл Фролов в продолжение дискуссии рассказал о неудачных попытках законодательного закрепления термина «агломерация» на федеральном уровне. Предпринимались попытки регулирования агломераций градостроительным законодательством как нового вида муниципального образования, введения этого термина в законодательство об организации дорожного движения в целях развития транспортной инфраструктуры. Имеющиеся в региональном законодательстве попытки регулирования агломерации не содержат норм права, но оперируют экономическими категориями; законы субъектов Российской Федерации больше носят рамочный, декларативный характер; отдельного предмета правового регулирования для субъектов Российской Федерации в специальных законах об агломерациях пока не просматривается. Вместе с тем не стоит уповать на появление федерального закона с условным названием «Об агломерациях», а поэтапно устранять препятствия на пути развития агломераций, в том числе межмуниципального сотрудничества. Выступающий сослался на ожидаемое изменение редакции ст. 68 федерального закона о местном самоуправлении¹⁰, которое, наконец, приведет ее содержание в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации в части организационно-правовых форм создания межмуниципальных хозяйственных обществ.

Екатерина Шугрина обратила внимание на то, что важно четко определять предмет правового регулирования — юридическое содержание самого термина «агломерация», введение этого термина в оборот или решение более широкого комплекса вопросов, связанных с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, градостроительной деятельностью, решением транспортных вопросов, миграцией и др. Выбор предмета правового регулирования предопределяет и то, какой уровень власти (федеральный или субъектов Российской Федерации) ответственен за регулирование соответствующих отношений. В настоящее время термин «агломерация» фигурирует в контексте документов стратегического планирования, приоритетных

² Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39.

³ Более подробная информация о мероприятии размещена на сайте Совета Федерации. URL: <http://www.council.gov.ru/events/committees/87297/>

⁴ Нормативные акты используются по данным СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области»; Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области».

⁶ Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 г. № 197-3 (ред. от 26.12.2017) «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»; Закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ (ред. от 09.08.2017) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края».

⁷ Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2016 г. № 51-РЗ (ред. от 10.05.2017, с изм. от 26.12.2017) «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики».

⁸ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 39–43.

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 56-АПГ16-17; Решение Приморского краевого суда от 12 мая 2016 г.

¹⁰ Здесь и далее речь идет о Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

проектов и программ преимущественно как экономическая или экономгеографическая категория для обозначения точек роста экономики.

Центром поддержки и развития органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС в рамках НИР «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики» был проведен довольно подробный анализ существующих российских агломераций¹¹. Очевидно, что де-факто они есть. Нужно ли де-юре?

Большой интерес вызвало выступление коллег из Челябинска **Алексея Ильиных** и **Ирины Харчевниковой**. В их сообщениях были затронуты вопросы целесообразности правового регулирования происходящих экономических и управленческих процессов на агломерированных территориях и получения бюджетных средств агломерациями в отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации данного понятия, а также понятия «межмуниципальный объект». Была представлена история и основные этапы создания Челябинской агломерации. Согласившись с тем, что у органов государственной власти субъектов Российской Федерации есть по определенным вопросам право опережающего регулирования, **Ирина Харчевникова** проинформировала о том, что их закон больше содержал декларативные нормы, отношения не регулировал, предмета правового регулирования не имел. Поэтому на данный закон было не только отрицательное заключение прокуратуры, но и возглавляемого ей правового управления. Более того, согласно ст. 6 федерального закона о местном самоуправлении органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных этим Федеральным законом; регулирование агломераций не отнесено к ведению органов государственной субъектов. Субъектам Российской Федерации хотелось бы получить более четкое понимание термина «агломерации» федеральными органами государственной власти, особенно теми, которые осуществляют финансирование проектов, связанных с агломерациями¹².

Наталья Иванова подчеркнула, что в законодательстве в настоящее время имеются возможности как для осуществления межмуниципального сотрудничества, так и для создания единого муниципального образования для содействия агломерационным процессам и предостерегла от того, чтобы развитие городских агломераций не привело к деградации сельских территорий. Определение в федеральном законе термина «агломерация» ради самого определения пока не очень целесообразно. Выступающая напомнила о том, что в действующем законодательстве четко разграни-

чены территориальные пределы осуществления государственной власти и местного самоуправления; развитие агломераций не должно приводить к смешению или подмене разных территориальных уровней. Изменения градостроительного и земельного законодательства, законодательства о стратегическом планировании позволяют эффективно и достаточно оперативно реагировать на потребности развития агломерированных территорий, в связи с чем на федеральном уровне не наблюдается насущной необходимости в разработке специального закона об агломерациях.

2. *Некоторые особенности правового регулирования межмуниципального сотрудничества в агломерациях.* Вопросы межмуниципального сотрудничества в контексте развития агломераций получили более подробное обсуждение. Позицию о необходимости наличия специального законодательного регулирования формирования и развития агломераций для механизма межмуниципального сотрудничества обосновывал **Дмитрий Соснин**. Он представил законопроект «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях развития городских агломераций», разработанный Союзом Российских городов. В качестве приоритетной модели управления агломерациями авторами законопроекта была принята договорная модель, предусматривающая создание и управление межмуниципальным сообществом на основе консенсуса.

Ольга Баженова обратила внимание коллег на то, что при создании межмуниципального хозяйственного общества необходимо формирование уставного капитала. Если, например, земля, объекты инфраструктуры передаются в качестве такого взноса в уставный капитал, то они перестают быть муниципальной собственностью и переходят в собственность общества. Поэтому гражданско-правовые конструкции в чистом виде не должны применяться; должна быть такая организационно-правовая форма, которая позволит закрепить на ограниченном вещном праве право управления, владения, пользования всеми объектами, которые передаются в уставный капитал. Из сегодняшних форм — это унитарное предприятие. Вопрос создания межмуниципальных унитарных предприятий является очень неоднозначным.

Эксперт подняла и вопрос о соотношении права и экономики. По мнению выступающей, есть примеры того, что экономисты очень часто вмешиваются в надлежащее правовое регулирование. На примере концессионных соглашений это довольно отчетливо видно. С другой стороны, и юристы иногда берут на себя слишком много, пытаясь охватить те сферы, которые не подвластны четкому правовому регулированию. В условиях быстроменяющегося постиндустриального развития очень велика вероятность того, что выбранная цель и способ ее достижения, положенный в основу правового регулирования, окажутся ложными.

Ольга Баженова подчеркнула, что проблемы формирования правового регулирования развития агломераций тесно связаны с правильным выбором цели регулирования. К сожалению, анализ существующих практик развития агломераций дает примеры некорректного выбора целей. Во-первых, в настоящее время регулирование агломераций связывают не столько с развитием самих агломераций, сколько с получением финансирования;

¹¹ Более подробно об этом см.: URL: <http://131fz.ranepa.ru/page/25>

¹² См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 47 (ред. от 28.12.2017) «Об иных межбюджетных трансфертах, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

бюджетное финансирование не должно являться целью правового регулирования. Во-вторых, централизация управления не может стать целью развития агломераций (через введение механизмов укрупнения муниципальных образований, перераспределение полномочий и др.). В-третьих, развитие агломераций также не может стать целью правового регулирования, поскольку агломерация — это экономическая категория; не может искусственно созданная форма обеспечить социально-экономическое развитие. Поэтому опережающее правовое регулирование для искусственного развития агломераций также не может стать целью правового регулирования. Единственная возможная цель правового регулирования — управление существующими де-факто агломерациями, однако для это не требуется законодательное определение термина «агломерация».

Вместе с тем для развития агломераций необходимо более активное использование механизмов добровольного сотрудничества, гражданско-правовых механизмов. **Кирилл Фролов** поднял вопрос об использовании государственно-частного и муниципально-частного партнерства для финансирования создания инфраструктурных и социально-значимых объектов с привлечением как муниципалитетов, входящих в агломерацию, и региона, так и частных партнеров. Если рассматривать агломерацию как один из инструментов территориального развития, то надо использовать и иные инструменты, такие как, например, ТОРы. Как справедливо заметила **Наталья Иванова**, агломерация — это не панацея; для развития экономики необходимо использовать сбалансированный подход. Поэтому корректнее ставить вопрос об имеющихся у субъектов Российской Федерации возможностях развивать и укреплять экономику. Продолжая эту тему, **Ольга Баженова** подняла такой вопрос: требуется ли для развития агломераций создание новых или особых форм межмуниципального сотрудничества? Очевидно, что развитие межмуниципального сотрудничества должно стать одной из стратегических целей развития территорий.

Екатерина Шугрина констатировала, что границы агломераций могут не совпадать с границами муниципальных образований; это надо учитывать при использовании соответствующих инструментов межмуниципального сотрудничества. Кроме того, это обуславливает в ряде случаев невозможность использования механизмов преобразования муниципальных образований, в том числе их укрупнения. Отдельного исследования заслуживает вопрос о влиянии агломераций не только на процессы развития городских территорий, но и сельских — налицо наличие потенциального конфликта интересов, который может проявиться при принятии документов территориального, стратегического планирования — субъект Российской Федерации отвечает и за развитие всего региона и одновременно его части. Пока схемы территориального планирования агломераций имеются в небольшом количестве субъектов Российской Федерации; схемы территориального планирования агломерации приняты в Алтайском, Красноярском краях, Новосибирской, Самарской и Челябинской областях¹³.

¹³ Постановление Администрации Алтайского края от 12 ноября 2015 г. № 461 «Об утверждении схемы территориального пла-

Развитие межмуниципального сотрудничества и кооперации актуализирует еще одну проблему, связанную с территориальными пределами осуществления полномочий органами местного самоуправления, когда муниципальное образование оказывается в ситуации, что обстоятельства вынуждают его реализовывать свои полномочия в границах территории другого муниципального образования. Подобную проблему рассматривал Конституционный Суд Российской Федерации при вынесении решения по так называемому «Сибайскому делу», связанному с оказанием образовательных услуг¹⁴. Поскольку юрисдикция органов местного самоуправления ограничена территорией муниципального образования, такие вопросы становятся межмуниципальными и за их решение должны отвечать органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, некоторые проблемы органы местного самоуправления в принципе решить не могут в силу ресурсных и иных ограничений; это обуславливает необходимость сотрудничества с органами государственной власти. Поэтому анализ существующих в России моделей управления агломерациями показывает, что более жизнеспособными являются те, где органы государственной власти субъектов тем или иным образом встроены в схему управления агломерацией.

Размер агломераций во многом зависит от организации транспортного сообщения, развития новых видов скоростного транспорта, качества дорог и всей транспортной инфраструктуры, а в ряде случаев и строительства мостов, тоннелей и т.п.

Ирина Кабанова отметила, что наличие закона об агломерациях никак не повлияет на использование таких инструментов, как государственно- и муниципально-частное партнерство, концессия и т.п. Более того, анализ практики позволяет отметить эти механизмы к своеобразному способу получения бюджетного финансирования. Например, проект, заслуживший от Минтранса России название «жемчужина инвестиционных проектов нашей страны» — Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге — был более чем на 3/4 профинансирован за счет бюджетных средств и только около 30 млрд руб. (при общей стоимости проекта более 120 млрд руб.) было привлечено от частных партнеров. В этой связи **Екатерина Шугрина** отметила, что

нирования Барнаульской агломерации»; Постановление Правительства Красноярского края от 14 декабря 2017 г. № 773-п «Об утверждении схемы территориального планирования Красноярской агломерации»; Постановление Правительства Новосибирской области от 28 апреля 2014 г. № 186-п (ред. от 04.12.2017) «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации»; Постановление Правительства Самарской области от 26 июля 2016 г. № 407 «Об утверждении схемы территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации»; Постановление Правительства Челябинской области от 20 апреля 2016 г. № 172-П «О схеме территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации)».

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан».

частный инвестор более охотно приходит под гарантии органов власти субъектов Российской Федерации, чем муниципальных образований или их групп.

3. *Особенности управления агломерациями.* **Екатерина Шугрина** поделилась результатами анализа фактически используемых в России моделей управления агломерациями, выделив такие как: создание межрегиональных органов управления (для Московской и Ленинградской агломераций), формирование проектных офисов (рабочих групп), договорная модель — подписание соглашения между муниципальными образованиями и (или) подписание соглашения между органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, укрупнение муниципальных образований, централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов Российской Федерации и управление агломерацией с регионального уровня. Причем нужно учесть, что, с одной стороны, сути агломераций больше отвечает межмуниципальный формат управления агломерацией, с другой — заявителями в федеральные проекты и программы выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, что существенным образом влияет на их участие в органах управления агломерациями.

Создание для целей управления агломерациями специальных органов управления в форме некоммерческих организаций, управляющих компаний требует определенной дополнительной проработки: в соответствии с антимонопольным законодательством эти органы управления не могут обладать властными полномочиями; при использовании этой конструкции есть риск «приватизации города». К сожалению, в настоящее вре-

мя большой удельный вес занимает наличие договоренностей, которые подкреплены личными связями и политическим весом руководителя, держащемся на его личном энтузиазме; юридические механизмы преемственности, исполнения, ответственности, как правило, отсутствуют; смена руководителя может привести к приостановке или прекращению проекта по развитию агломерации¹⁵.

Ольга Баженова в ответ на данную информацию озвучила свои модели управления агломерацией, ранжировав их по степени возрастания тенденций к централизации: от договорной модели к модели единых органов управления (подразумевающую принятие решений в соответствии с интересами большинства) и далее к модели, подразумевающей создание единой территории. Последняя модель может быть реализована только при условии выработанной и согласованной стратегии развития единой территории. Она подчеркнула, что если в условиях индустриальной экономики было возможно «развитие города в ущерб деревне, то в условиях постиндустриальной экономики должно происходить развитие города вместе с деревней».

Подводя итоги состоявшегося обсуждения, **Екатерина Шугрина** резюмировала, что вопрос — быть или не быть агломерациям в России — давно уже не стоит. Вопрос состоит в том, должно ли государство поддерживать и регулировать агломерационные процессы, в каких формах должна осуществляться такая поддержка и каковы пределы регулирования, либо не следует вмешиваться в стихийные агломерационные процессы.

¹⁵ Такие ситуации имели место, например, в Красноярской, Свердловской агломерациях.

Литература

1. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

Мифология современного городского развития стала предметом экспертной дискуссии в ИЭГ 12 февраля в рамках IX Конференции «Сабуровские чтения»

Пузанов Александр Сергеевич,
генеральный директор Фонда «Институт экономики города»
aruzanov@urbaneconomics.ru

Лифанова Аля Викторовна,
директор Центра общественных связей Фонда «Институт экономики города»
lifanova@urbaneconomics.ru

12 февраля 2018 г. в Фонде «Институт экономики города» состоялся «круглый стол» «Мифология современного городского развития», в работе которого принимали участие эксперты по вопросам городского развития, которым было предложено ответить на несколько вопросов: всегда ли наше представление о развитии городов и агломераций совпадает с реальными процессами? достаточно ли аналитикам, бизнесу, органам власти данных для проведения исследований и принятия решений по развитию городов и агломераций? всегда ли корректны межстрановые сопоставления городов и агломераций? какие новые информационные каналы могут использоваться для лучшего понимания и прогнозирования процессов в городах и агломерациях?

Ключевые слова: управление территорией, город, местное самоуправление, агломерации, индикаторы развития, стимулирование развития, муниципальная экономика.

The Modern Urban Development Mythology Became a Subject of an Expert Discussion in IUE on February 12 within the IXth Saburov Readings Conference

Puzanov Aleksandr S., CEO of the Institute for Urban Economics

Lifanova Alya V., Director of the Center for Public Relations of the Institute for Urban Economics

On February 12, 2018, the Institute for Urban Economics (IUE) held a round table «The Modern Urban Development Mythology», with participation of urban development experts who were offered a couple of questions: Did our urban and agglomeration development concept always correspond to the actual processes? Do the analytics, business, government bodies have enough data to carry out research and make decisions on urban and agglomeration development? Are cross-country comparisons of cities and agglomerations always been correct? What new information channels can be used for better understanding and forecasting of processes in cities and agglomerations?

Keywords: territory management, city, local self-government, agglomerations, development indices, stimulation of development, municipal economy.

12 февраля 2018 г. в Фонде «Институт экономики города» (далее — ИЭГ) состоялся «круглый стол» «Мифология современного городского развития». Мероприятие проводилось в рамках Девятой ежегодной конференции «Сабуровские чтения», которая посвящена памяти **Евгения Федоровича Сабурова**. Соорганизаторами конференции являются Министерство образования и науки Российской Федерации, ФГБУ «Федеральный институт развития образования», НИУ «Высшая школа экономики», Фонд «Институт экономики города», ГБОУ Школа № 1811.

Евгений Федорович Сабуров — выдающийся экономист, политик, педагог, поэт и драматург. Разрабатывал теорию сигналов и фильтров для общественных благ, оценку инвестиций в человеческий капитал как основу гуманитарной экономики, уделял большое внимание вопросам развития местного самоуправления в России. В течение ряда лет возглавлял Институт развития образования НИУ ВШЭ, а в дальнейшем — Федеральный институт развития образования. Был первым председателем попечительского совета Фонда «Институт экономики города».

В «круглом столе» приняли участие эксперты по вопросам городского развития, представители Института географии РАН, НИУ «Высшая школа экономики», Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Российской академии архитекту-

ры и строительных наук, Ассоциации закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Департамента экономической политики и развития города Москвы, НП «Национальная гильдия градостроителей», Аппарата Государственной Думы Российской Федерации и др.

Модератор «круглого стола» — президент ИЭГ **Н.Б. Косарева** в своем вступительном слове отметила, что с учетом того, что Е.Ф. Сабуров был равно талантлив как в экономике, так и в литературе, в этом году сквозной темой конференции является именно отражение экономических проблем в литературе. Отталкиваясь от такой заданной темы, организаторы мероприятия позволили себе пойти в обратном направлении: как экономика становится литературным жанром и, в частности, в связи с чем происходит мифологизация представления о современном городском развитии.

Организаторы «круглого стола» поставили несколько вопросов на обсуждение: всегда ли наше представление о развитии городов и агломераций совпадает с реальными процессами? достаточно ли аналитикам, бизнесу, органам власти данных для проведения исследований и принятия решений по развитию городов и агломераций? всегда ли корректны межстрановые сопоставления городов и агломераций? какие новые информационные каналы могут использоваться для луч-

шего понимания и прогнозирования процессов в городах и агломерациях?

Обсуждение этих вопросов не было голословным. Эксперты представили результаты проведенных ими исследований, которые наглядно продемонстрировали недостаточность, а порой и искаженность нашего представления о развитии городов.

Генеральный директор ИЭГ **А.С. Пузанов** в своем выступлении отметил, что при принятии решений о приоритетах социально-экономической политики мы сталкиваемся с отсутствием адекватного статистического обеспечения. В частности, проблемами являются: переход с 2014 г. со сбора данных по ОКАТО к ОКТМО; тенденция к упразднению поселенческого уровня местного самоуправления, возможность формирования городских округов без городских населенных пунктов — все это создает ситуацию, когда невозможен или крайне затруднен анализ временных рядов по ключевым показателям, когда формально «городские данные» отражают нечто иное и не могут использоваться для содержательного анализа.

Также системной проблемой является сбор в рамках существующих систем статистического наблюдения устаревших индикаторов городского развития, неадекватная организация сбора новых индикаторов, сложности при проведении межстрановых сравнений.

И зачастую чтобы получить оценку индикаторов, по которым можно выработать механизмы стимулирования городского развития, эксперты вынуждены работать с данными не напрямую, а использовать различные методы сопоставлений данных из разных источников. В частности, наши знания о реальном состоянии жилищной сферы зачастую мифологизированы, выстраиваемые гипотезы не всегда могут быть подтверждены. Но какие-то выводы и рекомендации практического характера — что нужно менять и на что нужно обратить внимание — могут быть получены при помощи простых инструментов, к которым можно отнести построение жилищного баланса.

А.С. Пузанов рассказал о неожиданных результатах построения жилищных балансов Российской Федерации, Москвы и Московской агломерации в 2017 г., проведенного за счет средств целевого капитала ИЭГ. Структура жилищного баланса включает сведения о состоянии жилищного фонда, данные о приросте и выбытии жилищного фонда и об обеспеченности жильем: общей площади помещений, жилых помещениях граждан и жилых помещениях домохозяйств.

Считается, отметил **А.С. Пузанов**, что у нас низкая обеспеченность жильем и необходимо существенно наращивать объемы жилищного строительства. Между тем было выявлено, что обеспеченность общей площадью жилья в России всего в 1,5–2 раза ниже, чем в Западной Европе, а жилыми помещениями — на средне-европейском уровне. При этом в России значительные объемы «невостребованного» жилищного фонда и низкий уровень его выбытия — менее 0,2 % в год, тогда как в Европе это почти 1 %.

Построение жилищного баланса дает нам аналитический инструмент для выявления трендов развития жилищного фонда, построения долгосрочных прогнозов развития жилищного фонда, выработки сбалансированной жилищной и градостроительной политики с учетом локальных особенностей на уровне города и агломерации. К примеру, если применить полученные данные к

анализу целей Государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на 2025 год — годовой объем ввода жилья — 120 млн кв. м, количество введенных жилых помещений — 1 980 ед., то становится понятным, что для достижения таких целей при сохранении нынешних темпов выбытия жилья нужно снизить среднюю площадь квартир в строящихся многоквартирных домах с 54,3 до 42,0 кв. м, что приведет к «перепроизводству» малогабаритного жилья и «избыточной» обеспеченности жилыми единицами — росту отношения числа жилых единиц к числу домохозяйств с сегодняшних 1,17 до 1,22.

К ключевым выводам, полученным в ходе исследования Фонда «Институт экономики города», можно отнести следующее:

1. Необходимо ускорение выбытия старого жилищного фонда, запуск процессов обновления жилищного фонда.

2. Даже при увеличении ввода жилья до 100 млн кв. м в год обеспеченность общей площадью жилья в России увеличится до только 28 кв. м на человека к 2030 г. Необходимо смена целевого показателя на обеспеченность жилыми единицами.

3. Жилищный баланс — инструмент для выработки сбалансированной локальной жилищной политики: вездет разные тренды.

4. Необходимо внедрение градостроительных инструментов управления структурой жилья по составу и площади жилых единиц (а значит, и домохозяйств) в разных территориях города.

В.С. Лапишин, аналитик Ассоциации «Национальное объединение застройщиков жилья», продолжая тему анализа жилищной сферы, рассказал о неожиданных результатах анализа профессионального жилищного строительства за счет средств участников долевого строительства в 2017 г. Были выявлены некоторые тенденции, которые не всегда верно интерпретируются участниками рынка.

Так, ранее было заявлено о росте ипотечного кредитования участников долевого строительства на 16 %, тогда как этот показатель применим только к объемам кредитования в рублях, а по количеству кредитов рост составил лишь 2 %. Это отражает ситуацию с падением реальных доходов населения в последние годы, когда для участия в строительстве гражданам нужно занимать больше средств.

Наблюдается также существенное снижение числа выданных разрешений на строительство — почти вдвое по сравнению с 2014 г., до 30 млн кв. метров, а большинство строящихся объектов получили разрешение на строительство 1–3 года назад, при этом значительно растут сроки переноса ввода жилья. Сейчас в незавершенном строительстве находится 140 млн кв. метров жилья.

В 2016 г. профессиональными застройщиками было своевременно ведено около 70 % жилья, в 2017 г. — уже только 54 %. Средний срок строительства вырос до 33 месяцев по итогам прошлого года против 29 месяцев 2016 г. Значительно вырос объем ввода с переносом на 1–2 года. При этом налицо перенасыщение рынка жильем — сейчас «ждут покупателя» около 28 млн кв. метров жилья. Растет число банкротов и объем незавершенного ими строительства, наблюдается консолидация рынка вокруг крупнейших российских застройщиков.

Е.В. Короткова, руководитель Центра городской экономики «КБ Стрелка», поделилась с участниками результатами завершеного в декабре 2017 г. исследования «Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым». Экспертами было проведено исследование бюджетов 79 региональных столиц за 2013–2015 гг. (не вошли в исследование Москва, Санкт-Петербург, Симферополь и Севастополь), которые задались целью собрать и проанализировать отчеты об исполнении муниципальных бюджетов; выявить структурные особенности муниципальных бюджетов и определить инструменты повышения самостоятельности и устойчивости муниципальных бюджетов.

Всего было проанализировано 237 отчетов об исполнении бюджетов в разрезе 5 групп городов: 4 группы по численности населения согласно своду правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» и 1 группа, куда вошли города с экстремальными климатическими условиями, которые значительно отличаются от соразмерных городов по большинству показателей.

Анализ структур муниципальных бюджетов показал серьезную зависимость местных бюджетов от бюджетных перечислений «сверху» — в среднем собственные доходы составляют от 41 % для городов с экстремальным климатом до 56 % для крупнейших городов. При этом самым «зависимым» городом является Махачкала, с безвозмездными поступлениями в объеме 72 % от общих доходов местного бюджета. Самым «самостоятельным» городом среди миллионников стала Пермь.

По оценке экспертов, доля НДФЛ в общих доходах местных бюджетов проанализированных городов составляет в среднем 25 %, минимальное значение — 13 %, максимальное достигает 86 %.

Средний доход от налога на имущество физических лиц (НИФЛ) в общих доходах местных бюджетов проанализированных городов оценивается в 1 %, показатель низкий, поскольку налогообложение недвижимости по кадастровой стоимости имущества было введено лишь в 2015 г. (к примеру, в Манчестере эта статья доходов существует давно и составляет 7,6 % от общих доходов бюджета города).

По мнению Е.В. Коротковой, доходы от земли и недвижимого имущества — самая интересная статья доходов местных бюджетов городов. Сейчас среднее значение доли таких доходов — 15 %, максимальное — 34 %. Но исследование структуры местных бюджетов показало, что потенциально города могут увеличить свой доход на 30 % «не переходя к разговору о перераспределении полномочий», а просто «наведя порядок» в своих имущественных вопросах. Эксперт продемонстрировала это на примере сравнения двух городов, сравнимых по экономическому потенциалу — Тамбова и Йошкар-Олы.

В заключение Е.В. Короткова озвучила следующие выводы по итогам проведенной исследовательской работы:

— в исследованных городах живет 27 % населения, но местные бюджеты этих городов составляют лишь 3 % консолидированного бюджета Российской Федерации;

— безвозмездные поступления составляют половину всех городских доходов, и город не может влиять напрямую на их величину;

— четверть доходов бюджета города дают «сами горожане» (НДФЛ), еще 16 % приносит городская недвижимость;

— город контролирует лишь 50 % своего бюджета, так как безвозмездные поступления имеют в основном целевой характер использования и по своему усмотрению город тратить их не может;

— половина расходов местных бюджетов тратится на образование и финансируется оно во многом за счет безвозмездных поступлений.

В.В. Климанов, директор Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов», считает одним из подвигов экспертов, работающих с городами, умение свести воедино информацию из разрозненных источников. В настоящее время отсутствуют прямые своды финансовой отчетности, что порождает много явных и неявных выводов ввиду необходимости учета очень многих факторов. И это является причиной существования главного мифа: насколько дорого жить в одном городе по сравнению с другим.

Опираясь на свой опыт, В.В. Климанов остановился на трех мифах в сфере муниципальных финансов. Во-первых, это утверждение о том, что есть три потенциальных источника роста доходов городского бюджета (НДФЛ, налоги на земельно-имущественный комплекс и малый бизнес). По мнению В.В. Климанова, малый бизнес слишком незначителен, чтобы оказать серьезное влияние на повышение налоговой базы бюджетов городов; налоги от земельно-имущественного комплекса составляют максимум 10 % доходов, и любые усилия властей навести порядок в этой сфере будут недостаточны для пополнения городского бюджета; что касается НДФЛ — местные власти практически не могут влиять на сборы по этому налогу.

Во-вторых, отметил В.В. Климанов, мы не имеем представления о финансовом балансе города, не представляем себе поток всех поступлений на территорию города, в том числе из регионального и федерального бюджетов, средств бизнеса в городские проекты. «Реально средства для большинства инициатив, напрямую финансируемых из регионального или федерального бюджета, оседают на территории крупных городов. Так же и со средствами бизнеса, которые направляются на городские проекты — мы реально не знаем, не видим, не учитываем эти потоки», — сказал он.

Сколько денег из городского бюджета «утекает» в региональный и федеральный, мы тоже не можем сказать точно — система уплаты и возмещения НДС, которая существует сегодня, не дает явной картины. И сколько чего поступает в бюджеты разных уровней — неизвестно. «Может быть, для малых городов и можно посчитать, но для столичных это будут только предположения, но не точные цифры», — сказал В.В. Климанов.

В-третьих, у нас много проблем с бюджетным планированием. В настоящее время все регионы должны составлять прогнозы на 12 лет, с обязательным пересмотром каждые 6 лет; муниципалитеты — на 6 лет, с пересмотром каждые 3 года. Кроме того, есть в законе оговорка о том, что прогноз может быть пересмотрен в случае пересмотра прогноза социально-экономического развития. Мы проанализировали все региональные бюджетные прогнозы и можем сказать, что они в настоящее время являются некоторыми предположениями, а не реальными прогнозами.

В бюджетных прогнозах много нестыковок. Кроме того, применительно к прогнозированию дополни-

тельного анализа требует тот факт, что наблюдаются асинхронные кризисные бюджетные явления в регионах и городах. Так, по нашим данным, в 2013–2015 гг. суммарный объем муниципального долга вырос только с 245 млрд руб. до 340 млрд руб., тогда как для регионов долг вырос почти вдвое. А если смотреть 2011–2012 гг., то для муниципалитетов эти годы были более «провальными», чем для регионов. В 2016–2017 гг. мы наблюдаем некоторое наращивание муниципального долга, а региональный долг в этот период не только не рос, но и несколько сократился.

Также в своем выступлении В.В. Климанов рассказал о результатах Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». По его словам, из 70 заявок, которые «дошли» до федерального уровня, лишь 20 можно было рассматривать всерьез. Лучшие примеры, конечно, относятся к «высокообеспеченным» городам, но в любом случае реальной практики мало и ее сложно описать. Положительным фактом явилась масштабная программа по развитию малых городов, которая стала стимулом для оздоровления региональных финансов и управления муниципальным хозяйством.

«На первый взгляд, тема муниципальных финансов всем понятна и хочется с ней работать, однако когда вникаешь в проблематику глубже, не можешь найти объяснения самым элементарным вещам, и есть материал для дальнейших исследований», — завершил В.В. Климанов.

А.А. Гнездилов, первый заместитель директора, главный архитектор проектов Архитектурного бюро «Остоженка», рассказал участникам о необычном опыте разработки концепций пространственного развития с позиции мифологизации средового градостроительного развития на примере Кировска Мурманской области. Градостроительный проект «потянул» за собой необходимость рассмотреть и учесть экономический аспект, который оказался настолько масштабным и влиятельным, что открыл факт потенциала социально-экономического развития совсем в ином ключе, чем это было ранее спрогнозировано и учтено. В процессе разработки градостроительной концепции развития горнолыжного курорта выяснилось, что туристический кластер может стать для Кировска вторым «крылом» его экономического роста наряду с промышленным производством.

«Проведенные выкладки, расчеты и предположения показали, что у города совсем другое будущее», — сказал А.А. Гнездилов. К развитию городов мы подходим с позиции «привычного русла», но этот подход изжил себя, необходимо переходить от стихийного развития к перспективному, в рамках которого совпадают интересы населения городов, проектировщиков и властей.

Е.С. Шугрина, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, рассказала о правовых особенностях развития городов и возможных конфликтах интересов. В 2017 г. под руководством Е.С. Шугриной Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления было выполнено исследование правовых аспектов агломераций «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практи-

ки», которое поддержал Российский гуманитарный научный фонд. Эксперт выделила два основных аспекта: конфликт интересов и баланс интересов.

Во-первых, наблюдается конфликт существующих статусов некоторых городов. У нас города имеют разные статусы — такие статусы могут иметь формальный или фактический характер (историческое поселение, столица субъекта Российской Федерации, моногород, ядро агломерации и др.). И эти статусы начинают друг с другом конфликтовать — об этом пока никто не говорит, но уже начали появляться судебные решения. Такая, к примеру, ситуация возникла для Владивостока. Региональный закон, принятый для развития агломерации, был признан противоречащим Федеральному закону «О свободном порте Владивосток».

Во-вторых, многие говорят об оптимальном формате взаимодействия для агломерации в виде межмуниципального сотрудничества. Но есть определенный конфликт интересов при выстраивании таких «горизонтальных» отношений ввиду того, что муниципалитеты не могут быть участниками федеральных программ как потенциального источника существенных финансовых вложений в проекты, имеющих межмуниципальное значение; заявителями зачастую признаются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, которые имеют собственные интересы и видение развития территории.

В-третьих, много говорится о развитии ядра агломераций, но практически никто не исследует особенности развития городов на периферии агломерации. Интересы их жителей не учитываются, и де-факто они рискуют стать спальными районами на территории агломерации.

Наконец, эксперт выделила конфликт интересов собственников и власти: с одной стороны, для развития территории необходимо сносить частные дома, изымать земли для публичных нужд; с другой — в законодательстве есть механизмы легализации самостроя. Поэтому нередко надо находить баланс между публичными интересами, вытекающими из управления развитием территории и частными интересами, возникающими в результате управления собственностью — возникают ситуации, которые можно описать фразой «управление территории vs управления собственностью».

Нельзя, чтобы вступали в конфликт «статус закона и статус сути естественного развития», необходимо искать компромисс между стабильностью и инновационным развитием. «Хотелось бы, чтобы при принятии решений на эти вопросы обращали внимание», — сказала Е.С. Шугрина.

Н.Б. Косарева поблагодарила всех присутствующих за интересные доклады и активное участие в дискуссии. По ее словам, мы узнаем о предмете городского развития все больше и больше — иногда очевидное и подтверждаемое, но по большей части это совершенно неочевидные результаты, которые сложно было заранее предсказать. Еще сложнее говорить о перспективах городского развития в обозримом будущем, которые во многом зависят от развития технологий — «мы их не знаем, тем более в условиях технологического прогресса, которые могут уже в ближайшие 20 лет указать нам на совершенно нетривиальные пути», — подытожила Н.Б. Косарева.

Муниципально-государственное управление городскими агломерациями

Швецов Александр Николаевич,

заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор
san@isa.ru

Важнейшей тенденцией преобразования урбанистического пространства становится усиление роли агломераций в развитии страны и ее регионов. Следствием этого явления становится неизбежность выделения агломераций в качестве нового класса объектов управления. В таком качестве особенность агломераций состоит в том, что для их результативного и эффективного развития требуется системная организация управления ими, основанная на вовлечении как органов государственного (федерального и регионального) управления, так и местного самоуправления.

Ключевые слова: урбанизация, городские агломерации, системная организация управления, государственное управление, местное самоуправление.

Municipal and Public Administration of City Agglomerations

Shvetsov Aleksandr N., Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Federal Research Center «Computer Science and Control» of the Russian Academy of Sciences

Strengthening of the role of urban agglomerations becomes a major trend in the transformation of urban space. The consequence of this phenomenon is the separation of urban agglomerations as a new class of management objects. As such, a feature of urban agglomerations is that their effective and efficient development requires a systematic organization of management based on the involvement of both organs of the state (federal and regional) and local self-government.

Keywords: urbanization, urban agglomerations, system management organization, state management, local government.

Должны ли агломерации развиваться спонтанно или же управляемо?

Ответ на этот вопрос, вокруг которого разворачиваются многочисленные острые дискуссии¹, на наш взгляд, довольно очевиден. Поскольку каждое из образующих агломерацию поселений, будучи муниципальным образованием, функционирует *управляемо* (как объект местного самоуправления), то и их совокупность, несомненно, выступает *объектом управления*. Но необходимо подчеркнуть, что такой вывод справедлив только в том случае, если рассматриваемую группу составляют поселения, объединяемые общностью своих *реально проявляющихся* (а не надуманных) *взаимных существенных интересов* по поводу их «пространственного общежития». То есть если такая группа поселений является *агломерацией* на деле², а не кабинетно подобранным конгломератом вовсе несвязанных между собой *особыми — агломерационными — интересами* поселений. Только действительное наличие у группы поселений таких интересов (а отнюдь не прихотливая бюрократическая воля) предопределяет *потребность* и *возможность управления* их реализацией, т.е. *управления агломераций*. И *предметом* такого управления должна фигурировать исключительно *сфера специ-*

фических взаимных интересов, образующих агломерацию муниципальных образований, а не всеобъемлющая совокупность их «вопросов местного значения», остающихся и в новой пространственной конфигурации в зоне исключительной ответственности органов местного самоуправления каждого из поселений.

Признание не просто принципиальной *допустимости*, но и *целесообразности управления* агломерациями вовсе не должно влечь за собой лишение урбанистических процессов их *естественной произвольности*, полной и безусловной замены их *самоорганизации* и *саморазвития* мерами исключительно *сознательного воздействия* на них. Становление и развитие агломераций не должны быть целиком и полностью превращены в *объект целенаправленного и специально организованного управления* (особенно *внешнего, сверху*). Поэтому вопросы, касающиеся управления агломерациями, должны заключаться в следующем. Что составляет *предмет управления* агломерацией, в чем *смысл* (цели) и *содержание* (функции) этого управления, какие *инструменты* и *организационные формы* способны обеспечить эффективность и результативность управляемого развития агломераций, каковы *пределы* и *масштаб* (мера) *государственного участия* в этом процессе, как *разграничить* соответствующие *полномочия* между органами власти разных уровней и как организовать их согласованное *взаимодействие*?

Специфика агломераций как объекта управления

Особенность агломераций состоит в том, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий органов и *местного самоуправления* и *государственного управления*.

¹ См., в частности: Пузанов А.С., Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 3–6.

² О критериях объединения урбанизированных территорий в агломерации см.: Швецов А.Н. Развитие городских агломераций: условие или следствие экономического роста? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 3.

Почему местного самоуправления? В силу того, что все составные элементы агломераций — и крупные города и небольшие городские поселения — представляют собой административно-территориальные структуры муниципального уровня, а значит, являются объектами местного самоуправления.

Почему государственного управления? По мере того как отдельные муниципальные образования образуют агломерацию — связанную группу городов и поселений — они в совокупности по своему масштабу, потенциалу и реальному значению становятся слишком большим для местного самоуправления объектом. Потребности функционирования и развития этого объекта существенно превосходят возможности — ресурсные, правовые, административные, которыми располагают только местные органы городских поселений, образовавших агломерацию, и требуют привлечения ресурсов и участия органов управления уже государственной власти. Агломерации становятся «интересными» уже и для региональных и для федеральных органов государственного управления. Без такого государственного соучастия невозможно ни реализовать во всей полноте потенциал агломерирования, ни эффективно решать специфические проблемы агломераций.

Таким образом, агломерации являются объектом управления одновременно трех уровней власти — местного, регионального и федерального. Разумеется, у каждого из трех уровней власти имеется свой, отличный от других уровней предмет управленческих решений в отношении агломераций. На местном уровне каждым из входящих в конкретную агломерацию муниципальным образованием решаются так называемые вопросы местного значения, а также всеми муниципалитетами совместно — вопросы межмуниципального значения. Региональный уровень берет на себя решение вопросов оказания разнобразной поддержки — финансовой, правовой, административной, профессиональной — конкретных агломераций в масштабах и с учетом особенностей отдельных субъектов Российской Федерации. На федеральном же уровне решаются вопросы законодательного обеспечения (регулирующего) деятельности агломераций как явления в общегосударственном масштабе и их финансового стимулирования (поддержки) исходя из общегосударственных интересов. Такова принципиальная схема разделения труда в управлении агломерациями между тремя уровнями власти. Но не менее важна организация взаимодействия органов власти разных уровней, которая может обеспечиваться общим для всех уровней правовым регламентированием процессов агломерирования и целевыми программными средствами по согласованному решению конкретных проблем агломераций.

Муниципальное управление агломерациями

В обозначенном триумvirате субъектов управления агломерациями роль муниципальных органов должна быть доминирующей, что становится новым вызовом для территориальной организации местного самоуправления, который диктует необходимость использования на муниципальном уровне новых организационно-управленческих форм, отвечающих задачам формирования и развития именно агломераций как групповых структур населенных мест.

Конструирование этих форм основано на поиске вариантов, которые в различных конкретных условиях способны наилучшим образом обеспечить агломерационные эффекты³. Все принципиальное многообразие организационно-управленческих вариантов может быть сведено к шести основным (типовым) схемам (моделям)⁴.

1. Унитарная схема организации, при которой агломерация выступает единым муниципальным образованием, включающим в свои границы всю территорию агломерации и сформированным за счет административного объединения города-ядра с близлежащими поселениями или включения в его городскую черту прилегающей территории района (частично или полностью). Управляется такая агломерация-муниципалитет централизованно; входящие в такую конструкцию поселения не обладают собственной правосубъектностью, а являются внутренними несамостоятельными административными единицами единого муниципального образования-агломерации. Использование этой схемы организации управления влечет за собой неизбежное отдаление органов власти от населения и для преодоления возникающих при этом негативных последствий такой централизованной схемы требует задействования специальных мер по децентрации власти.

2. Договорная схема организации, при которой попадающие в зону агломерирования городские поселения сохраняют статус самостоятельных муниципальных образований, использующих для решения общих проблем городской агломерации различные формы договорного межмуниципального сотрудничества. Предметами такого сотрудничества могут выступать согласование стратегий развития, реализация общих инфраструктурных проектов и совместное оказание услуг. Этот децентрализованный организационно-управленческий вариант в отличие от первой схемы не создает самостоятельной правосубъектности агломерации как единого целого и не позволяет ей выступать в качестве самостоятельного субъекта правоотношений.

3. Двухуровневая схема организации, при которой агломерации придается статус нового муниципального образования, но при сохранении правосубъектности и образовавших ее муниципалитетов. Таким образом, муниципалитеты образуют первый, а агломерация — второй уровень муниципального управления городской агломерацией. Как видно, получающаяся в этом варианте конструкция сочетает характерные черты обоих рассмотренных выше вариантов. В этом случае, очевидно, потребуются разграничение полномочий между двумя уровнями муниципальных образований: часть муниципальных услуг могут продолжать оказывать муниципальные образования «нижнего» уровня, а часть функций может быть передана на «верхний» уровень муниципального образования-агломерации. Такое разграничение полномочий может быть проведено либо договорным образом, либо административно-директивным решением.

³ Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Регионы: управление и развитие. 1997. № 2.

⁴ Глазыхов В., Стародубровская И. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 34–40, 46–58.

4. Схема *совместной организации управления*, при которой орган управления агломерацией функционирует как *единая* для города-ядра и группирующихся вокруг него поселений *администрация*, призванная действовать в совместных интересах всех входящих в агломерацию муниципалитетов. Формирование такой единой администрации происходит на принципах представительства путем делегирования в нее представителей муниципалитетов. За счет отчислений этих же муниципалитетов должна финансироваться и деятельность администрации.

5. Схема *региональной организации управления*, при которой координация деятельности всех заинтересованных субъектов, прежде всего муниципальных образований, входящих в зону агломерации осуществляется региональными властями (напрямую или посредством специально создаваемого органа).

6. Схема *смешанной государственно-муниципальной организации управления* агломерацией, которая применяется в городах-субъектах федерации, на территории которых действуют муниципальные образования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями.

Представленная шкала типовых схем позволяет выбирать организационно-правовые варианты, подходящие для конкретных случаев. Однако такой выбор вовсе не является автоматическим; ему должны предшествовать детальный анализ конкретных ситуаций и оценка сильных и слабых сторон предполагаемых вариантов, их преимуществ и недостатков, последствий осуществления.

По большому счету в России стоит принципиальный выбор между двумя вариантами — а) *жесткого объединения*, предусматривающего *административное* соединение муниципалитетов в рамках наделяемой собственной правосубъектностью агломерации и включение ее в общегосударственную «вертикаль власти», и б) *мягкой интеграции*, сохраняющей самостоятельность агломерирующихся муниципальных образований и опирающейся на организацию *договорного* сотрудничества между ними.

Государственное участие в управлении агломерациями

Государственный интерес к процессам агломерирования первоначально проявился *на субфедеральном уровне* — в ряде субъектов Российской Федерации. Так, например, в 2007–2008 гг. родился проект концепции развития и схема территориального планирования Иркутской агломерации. Проект не был реализован, но по-прежнему привлекает интерес⁵. Следует назвать также инициированный в 2008 г. проект развития Красноярской агломерации. Он опирался на заключенное семью муниципальными образованиями⁶ соглашение о

межмуниципальном инвестиционном проекте «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 г.». Подготовленные по заказу Министерства строительства и архитектуры Красноярского края в рамках проекта два документа — Стратегия социально-экономического развития и Схема территориального планирования Красноярской агломерации — были в 2010 г. согласованы в Минрегионе России и утверждены краевым правительством⁷. Можно также упомянуть о проекте развития Екатеринбургской агломерации как неотъемлемой части Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. Есть и более свежие примеры аналогичных инициатив. В сентябре 2016 г. правительством Пермского края и главами г. Пермь и Пермского района было подписано трехстороннее соглашение о взаимодействии краевых и муниципальных органов власти по развитию Пермской городской агломерации. Проект предполагается осуществлять в целях инновационного регионального и муниципального развития, привлечения инвестиций, проведения скоординированной экономической, социальной, финансовой и градостроительной политики, в том числе совместного использования объектов социальной сферы, строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, формирования единой планировочной структуры. С созданием агломерации связываются надежды на снятие ряда ограничений и сглаживание диспропорций в развитии города Пермь и Пермского муниципального района.

На федеральном уровне феномен агломерирования в качестве особого объекта активного государственного интереса был официально зафиксирован в 2008 г. в правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. В документе прямо было заявлено, что «...важнейшее значение будет иметь «инфраструктурный эффект» формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энергомошностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры. На востоке страны такой сценарий даст выборочный толчок развитию городов с самым значительным объемом накопленного инновационного потенциала»⁸. Государственный интерес к агломерационному процессу в последующем только расширялся. В разработанном в 2013–2014 гг. Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. Минэкономразвития России предсказывало, что «базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов будущего в крупных городах и формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн человек.

⁵ Козьмин А. Иркутская агломерация: причины неудачи // Эксперт: Сибирь. 2010. № 49. 20 дек.; он же. URL: http://stav-geo.ru/news/irkutskaja_agloimeracija_prichiny_neudachi/2014-01-15-474

⁶ Сторонами соглашения выступили: Красноярский, Сосновоборский и Дивногорский городские округа, а также Емельяновский, Манский, Сухобузимский и Березовский районы.

⁷ URL: www.krsk2020.ru

⁸ Раздел VII, п. 2 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-п // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Данные агломерации будут способны выполнять специализированные интернациональные функции в мировом разделении труда, стать локомотивами роста, развивая новые инновационные кластеры. В первую очередь, это касается Московской и Санкт-Петербургской агломераций⁹. Тем самым государственный интерес к проектам агломерирования был не просто поднят на федеральный уровень власти, но зафиксирован в качестве важнейшей *государственной перспективной задачи*.

Идея целесообразности расширения государственного регулятивного (управляющего) воздействия на агломерации поддерживается многими представителями экспертно-научного сообщества. Так, один из основоположников изучения агломераций Г.М. Лаппо предельно категоричен — *регулирование необходимо*¹⁰. По его мнению, *цель использования этого инструмента состоит в максимизации положительных и минимизации отрицательных последствий агломерирования. Такая потребность в рыночных условиях, как он полагает, удваивается, ну а для России с ее «диким» капитализмом регулирование необходимо втройне. И заниматься целенаправленным формированием агломераций должны сообща органы управления всех уровней*.

В настоящее время пока нет оснований говорить о существовании законченной целостной системы государственного управления агломерациями. Речь может идти только о начальном этапе формирования ее отдельных элементов. И потому характеризуя текущее состояние дел в этой области, пока есть больше оснований оценивать лишь намерения властей анализировать возможный состав и функции элементов системы управления, рассматривать направления, содержание и последовательность предпринимаемых шагов.

Позиция государства в отношении развития агломераций первоначально формировалась и воплощалась в практике государственного управления Министерством регионального развития Российской Федерации (Минрегионом России), а после его упразднения в 2014 г. эту функцию унаследовало Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России). Суть этой позиции заключается в признании явления агломерирования городов *естественным* следствием процесса урбанизации, полностью соответствующим мировым трендам. Вместе с тем, учитывая исключительную важность для общественного развития последствий агломерирования, современное государство не может игнорировать и оставаться в стороне от этого процесса, оставляя его на волю произвольной игры рыночных сил. В настоящее время стоит вопрос о *государственной поддержке* развития агломераций как центров *новой организации пространства, новых форм концентрации экономического потенциала* (экономического сжатия) территории страны.

Множественность, масштаб и разнообразие проблем настоятельно требуют их решения на основе комплексной проработки и системного подхода. После нескольких лет дискуссий в 2013 г. в этом направлении

⁹ URL: <http://www.economy.gov.ru>

¹⁰ Проблемы развития агломераций России. М. : КРАСАНД, 2009. С. 10–11.

был сделан многообещающий шаг — появился проект правительственного документа, который ознаменовал переход от обсуждения проблем к их практическому решению. Для упорядочения государственных действий в построении системы управления развитием агломераций Минрегион России разработал «дорожную карту» (план действий) — «Развитие агломераций в Российской Федерации»¹¹. На этот документ возлагались большие надежды как на катализатор процесса *упорядочения и ускорения* развития агломераций в качестве базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе (на 6 лет). С этой целью «дорожная карта» была призвана обеспечить инициацию и консолидацию мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, которые должны были бы привести к снятию ограничений и сглаживанию диспропорций в развитии существующих городских агломераций в России, городских сообществ и местного самоуправления. Учитывая, что проблемы развития агломераций носят *межведомственный* характер, Приказом Минрегиона России от 30 сентября 2013 г. № 415 в целях реализации государственной политики развития городских агломераций и разработки механизмов управления такими агломерациями была образован специальный *совещательный орган* — Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию агломераций.

Важным начальным шагом была намечена легитимизация агломераций как *особых объектов управления*, в том числе путем введения и правового закрепления понятий «агломерация» и «городская агломерация», определение места и роли таких объектов в системах государственного стратегического и территориального планирования. Надо заметить, что с решением базисного вопроса об управлении агломерациями — о признании их в качестве полноправного объекта управления сложилась парадоксальная ситуация. Дело в том, что к настоящему времени уже в десятках правительственных документов различного рода (стратегиях, программах, проектах, поручениях) привычно фигурирует термин «городская агломерация», хотя в законодательстве до сих пор не определено ни само понятие этого феномена, ни его статус как объекта государственного интереса и регулирования¹².

При этом «дорожной картой» не предусматривалось никакой унификации подходов к формированию агло-

¹¹ URL: <http://www.minregion.ru/1176/1180?locale=ru>

¹² С юридической точки зрения обозначение территории города и прилегающей зоны как агломерации не обязательно должно быть связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью. Агломерации могут охватывать территорию нескольких публично-правовых субъектов и не обладать собственной правосубъектностью. В одних странах, как, например, в Германии категория агломерации в планах территориального развития федеральных земель не представлена. В других же государствах она получила отражение в документах территориального планирования. В частности, так поступили в Швейцарии в рамках согласованной в 2012 г. между тремя уровнями государственной власти «концепции пространственного развития Швейцарии». Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ). URL: <http://отрасли-права.Российской-Федерации/article/1430>

мераций и, даже напротив, подчеркивалась необходимость корректировки нормативных правовых актов в части создания возможностей образования агломера-

ций *по разным схемам*. Особо подчеркивалась потребность создания условий для реального *участия жителей* в процессах управления агломерациями.

Литература

1. Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубровская. Челябинск, 2008. 278 с.
2. Гриценко Е.В. Городские агломерации : в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.
3. Козьмин А. Иркутская агломерация: причины неудачи / А. Козьмин // Эксперт: Сибирь. 2010. № 49/50. С. 60–61.
4. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом / А. Лола // Регионы: управление и развитие. 1997. № 2.
5. Проблемы развития агломераций России: сборник / В.Я. Любовный и др. М. : КРАСАНД, 2009. 188 с.
6. Пузанов А.С. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития / А.С. Пузанов, Р.А. Попов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 3–6.
7. Швецов А.Н. Развитие городских агломераций: условие или следствие экономического роста? / А.Н. Швецов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 3–8.

Территориальная организация местного самоуправления в Республике Крым: в поиске оптимальной модели*

Пахомов Алексей Викторович,

заведующий отделом по взаимодействию с органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым Главного управления по организационным вопросам Аппарата Совета министров Республики Крым av-pahomov@mail.ru

Воссоединение Республики Крым с Российской Федерацией подтвердило фундаментальную ценность права на самоопределение и должно дать импульс переосмыслению сложившегося баланса централизации и децентрализации системы российского федерализма. В статье рассматриваются основные проблемные вопросы, которые возникли при создании территориальной основы местного самоуправления в Республике Крым в период после вхождения Крыма в состав Российской Федерации. На основе исторического опыта, в том числе в период нахождения Крыма в составе Украины, автором делаются выводы о совершенствовании территориальной организации местного самоуправления в Республике Крым.

Ключевые слова: территориальная организация местного самоуправления, город, городской округ, поселение, агломерация, Республика Крым.

Territorial Arrangement of Local Self-Government in the Republic of Crimea: Searching for an Optimal Model

Pakhomov Aleksey V., Head of the Division of Interaction with Local Self-Government Bodies of Municipal Structures of the Republic of Crimea of the Main Department for Organizational Issues of the Administrative Office of the Council of Ministers of the Republic of Crimea

The reunification of the Republic of Crimea with the Russian Federation confirmed the fundamental value of the right to self-determination and should give impetus to rethinking the current balance of centralization and decentralization of the Russian federalism system. The article deals with the main problematic issues that arose during the creation of the territorial basis of local self-government in the Republic of Crimea in the period after the Crimea became a part of the Russian Federation. On the basis of historical experience, including during the stay of Crimea as a part of Ukraine, the author makes conclusions about improvement of the territorial organization of local self-government in the Republic of Crimea.

Keywords: territorial organization of local self-government, city, urban district, settlement, agglomeration, Republic of Crimea.

Воссоединение Республики Крым с Российской Федерацией подтвердило фундаментальную ценность права на самоопределение и должно дать импульс переосмыслению сложившегося баланса централизации и децентрализации системы российского федерализма, необходимости расширения местной демократии, в том числе переосмыслению средств публично-территориальной организации местного самоуправления. «Принцип федерализма получает не просто дальнейшее развитие, а совершенно новое качество»¹.

Для изучения данных процессов Республика Крым является наиболее интересным субъектом Российской Федерации. Сложившиеся политические, экономические, правовые, социальные условия способствуют эффективному анализу территориальной организации местного самоуправления на полуострове и поиску ее оптимальной модели. Можно утверждать, что Республика Крым является наиболее восприимчивым к изменениям субъектом Российской Федерации.

Изучая вопрос оптимальной территориальной организации местной власти, будет полезным совершить

краткий экскурс в историю и проследить каким образом менялась административно-территориальная карта полуострова в разные эпохи, какие эффективные инструменты развития применялись для управления сложной по своему составу территории.

Итак, в 1784 г. образована Таврическая область, в состав которой вошли 7 уездов. Позднее, в 1802 г. Указом Александра I создана Таврическая губерния также с 7 уездами в своем составе: Симферопольский, Евпаторийский, Феодосийский, Перекопский, Днепровский, Мелитопольский и Тмутараканский (позднее был выведен из состава Таврической губернии).

Стремление улучшить управление Южным берегом Крыма привело к созданию 15 апреля 1838 г. Ялтинского уезда. К этому времени этот регион Таврической губернии становится местом концентрации имений российской знати. Развитие инфраструктуры, строительство дорог, особенности географического положения Южного берега Крыма, стремительный рост численности населения, поддержка со стороны правительства виноделия и виноградарства — все это способствовало административным преобразованиям. После выделения Ялтинского уезда в самостоятельную административную единицу Ялта получила статус города, а Южный берег Крыма — возможность для более интенсивного развития.

¹ Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2. С. 59.

* Статья подготовлена на основе Доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2017.

Одной из особенностей административного устройства новообразованных губерний было наличие градоначальств — городов с особым статусом. Профессор А.Д. Градовский определял их как «особые административные единицы, к которым относили портовые города, имеющие значение для администрации флота и отчасти для целей торговых»². Градоначальства создавались с целью концентрации власти в руках градоначальника для более качественного управления торговлей и карантинными в портовых городах Черного и Азовского морей³.

Эти портовые города получали особые права в области торговли. Во главе каждой из этих административных единиц стоял градоначальник, функциями которого было следить не только за полицией, но и за скорейшим разрешением дел, оказывая жителям всяческую поддержку и помощь. По финансовой части градоначальства подчинялись Министерству коммерции, по административным — Министерству внутренних дел, а по судебным — генерал-прокурору. Взаимодействие с губернским начальством должно было происходить на равных условиях⁴.

В Таврической губернии существовали градоначальства в Феодосии (8 октября 1802 — 6 августа 1829 гг.), Керчь-Еникале (10 октября 1821 — 1917 гг.) и Севастополе (1873–1917 гг.)⁵.

Образование градоначальств являлось своеобразным экспериментом, целью которого было создание достаточно самостоятельных административных единиц, что должно было способствовать процветанию портовых городов. Функционирование Феодосийского и Керчь-Еникальского градоначальств должны были способствовать развитию торговли в регионе. При создании первого из них предполагалось, что Феодосия сумеет вернуть себе славу крупнейшего порта на Черном море, но этого так и не произошло, градоначальство было ликвидировано спустя чуть более 26 лет после основания. А образование Керчь-Еникальского градоначальства и внимательное к нему отношение со стороны властей привело к процветанию города и появлению в Таврической губернии порта регионального значения.

Особого внимания заслуживает реализация в Таврической губернии земской реформы. Правовой статус земских самоуправлений в губернии определялся Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.

Выборы в земские учреждения Таврической губернии состоялись во второй половине 1866 г. в 7 уездах (выборы в Феодосийское уездное собрание состоялись в 1868 г.). Дворяне заняли господствующее положение

в земских органах. Например, в Симферопольское уездное земское собрание было избрано 24 гласных. Крестьянское население было представлено лишь тремя гласными. В собрание вошел один представитель купечества и 20 гласных от дворянского сословия⁶.

И все же земская реформа в Таврической губернии придала существенный импульс развитию городов и населенных пунктов, выявила ярких и талантливых управленцев среди земских представителей, существенно улучшило социальные условия жизни в губернии.

В период с 1918 по 1921 г. Крым, являясь ареной ожесточенной борьбы, в административном отношении не представлял собой ничего определенного. Сохранялось прежнее административное деление, которое мало влияло на развитие полуострова.

В октябре 1921 г. образована Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика в границах Крымского полуострова с делением на 7 округов (Джанкойский, Евпаторийский, Керченский, Севастопольский, Симферопольский, Феодосийский, Ялтинский) и 20 районов. А уже в 1923 г. округа были ликвидированы, а республика разделена на 15 районов.

С этого времени и до конца советской эпохи в Крыму проводились множественные преобразования административно-территориального устройства, которые обуславливали изменения в экономической политике советского правительства.

В период нахождения Республики Крым в составе Украины преимущественно было сохранено административно-территориальное деление последних лет советского этапа.

При этом в теорию и законодательство Украины было включено, по моему мнению, ключевое понятие, определяющее суть организации местного самоуправления — это понятие территориальной громады (общины), под которой понимаются жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр⁷. Таким образом, первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий выступала территориальная община села, поселка, города. При этом как такового понятия «муниципальное образование» в законодательстве Украины не существует. Деятельность громад территориально привязана к административно-территориальным единицам.

В административном отношении Автономная Республика Крым состояла из 25 регионов: 14 районов и 11 городов республиканского значения. Кроме этого, местное самоуправление осуществлялось в 5 городах районного значения, 3 городских районах и в иных административно-территориальных единицах.

С момента вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации и в течение 2014 г. были опера-

² Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Собр. соч. СПб., 1904. Т. 9. С. 184–274.

³ Поташев А.Ф., Поташева Н.В. К историографии института градоначальства в Российской империи // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 2. Ч. 1. С. 144–148.

⁴ Кравчук А.С. Институт губернаторства в Таврической губернии: антропология власти (1802–1854): автореф. ... канд. ист. наук. Симферополь, 2016. С. 52.

⁵ Дмитриев В.В. Градоначальства юга Украины в XIX — в начале XX вв.: автореф. ... канд. ист. наук. Днепрпетровск, 2003. С. 67.

⁶ Маскина А.С. Социальный состав и деятельность Таврического земства в 1866–1890 годах // Вестник Московского ун-та. 1980. С. 43.

⁷ Закон Украины от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» // Ведомости Верховной Рады Украины. 1997. № 24. С. 170.

тивно приняты ключевые нормативные правовые акты, определившие архитектуру административно-территориального и муниципального устройства республики.

Правовую основу территориальной организации местной самоуправления в Республике Крым составляют: Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 г. (гл. 8), Закон Республики Крым от 21 августа 2014 г. «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», Закон Республики Крым от 5 июня 2014 г. «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» и другие законодательные акты.

В Крыму образовано 279 муниципальных образований: 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений.

Градации муниципальных образований по численности населения представлена в таблице.

При создании новых муниципальных образований в Республике Крым фактически было сохранено административно-территориальное устройство, существовавшее до вхождения Крыма в состав Российской Федерации.

При этом 7 городских округов сформированы из так называемых «матрешек» в рамках городов республиканского значения (Ялта, Судак, Евпатория, Феодосия, Симферополь, Армянск), где ранее функционировали 39 сельских, поселковых, городских советов и их исполнительные органы. Например, на территории Ялты действовали 2 городских и 7 поселковых советов, выполнявшие функции их местных органов власти. Таким образом, в этих городах-«матрешках» фактически существовала двухуровневая модель местного самоуправления.

Формирование территориальной основы местного самоуправления Республики Крым пришлось на значительные законодательные изменения в данной сфере, что и запустило внутреннюю дискуссию о возможных преобразованиях в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Практика применения Федерального закона № 131-ФЗ в Крыму позволяет сформулировать ряд общих проблем правового регулирования в федеральном законодательстве, а также проблем, связанных с эффективной организацией территориального управления органами публичной власти.

Одной из проблем местного самоуправления Крыма, не являющейся между тем исключительно крымской, является проблема эффективности деятельности органов местного самоуправления малочисленных сельских поселений. Из 250 сельских поселений, образованных в Республике Крым, 162 имеют численность населения до 3 000 человек, 15 — до 1 000 человек. Таким поселениям присущи типичные проблемы: низкий уровень кадрового обеспечения, слабость экономической основы для развития местных бюджетов, низкий уровень налогооблагаемой базы, низкое качество предоставляемых муниципальных (государственных) услуг населению, высокая доля расходов местных бюджетов на деятельность органов местной власти в общем объеме бюджета, доходящая часто до 90 %. Все это нередко является препятствием для целостного и эффективного решения задач местного самоуправления, комплексной реализации государственной политики.

При аргументированном обосновании необходимости преобразования таких муниципалитетов и грамот-

Муниципальные образования с численностью постоянного населения	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
	279	14	4	250	11
0 жителей (без постоянного населения)	0	0	0	0	0
от 1 до 100 жителей	0	0	0	0	0
от 101 до 300 жителей	0	0	0	0	0
от 301 до 1 тыс. жителей	15	0	0	15	0
от 1 тыс. до 3 тыс. жителей	147	0	0	147	0
от 3 тыс. до 5 тыс. жителей	54	0	0	54	0
от 5 тыс. до 10 тыс. жителей	20	0	1	19	0
от 10 тыс. до 30 тыс. жителей	20	1	3	11	5
от 30 тыс. до 50 тыс. жителей	9	5	0	0	4
от 50 тыс. до 100 тыс. жителей	8	7	0	0	1
от 100 тыс. до 300 тыс. жителей	5	1	0	4	0
от 300 тыс. до 500 тыс. жителей	1	0	0	0	1
от 500 тыс. до 1 млн жителей	0	0	0	0	0
более 1 млн жителей	0	0	0	0	0

ном устранении негативных последствий объединения поселений, как правило, оформляется консенсус между жителями, органами местного самоуправления и органами государственной власти относительно необходимости укрупнения малочисленных поселений.

Следует отметить, что сама процедура такого преобразования, заложенная в нормах Федерального закона № 131-ФЗ, вполне адекватна и не вызывает больших трудностей в правоприменении.

Однако говоря о содержательной части принятия решения о преобразовании, очевидно, что существующих на сегодняшний день критериев для формирования территории муниципального образования и обеспечения доступности местной власти недостаточно (это же касается и проблемы формирования территорий городских округов). В связи с этим экспертами в области местного самоуправления предлагается разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности местного самоуправления, определяющий для разных типов территорий конкретные количественные показатели доступности местных органов власти⁸. Необходимо ввести на законодательном уровне институт общественно-политической и экономической оценки обоснованности территориальных преобразований и обязательной практики ее учета при принятии решения. В свете имеющихся в Республике Крым проблемных вопросов с данными предложениями нельзя не согласиться.

Другой темой, вызывающей дискуссию в муниципальном сообществе Крыма, является вопрос о статусе и территориальных границах городских округов. В состав Республики Крым входят 16 городов, из которых 11 являются центрами городских округов, 4 — наделены статусом городских поселений и 1 — входит в состав городского округа (г. Алушка).

Городские округа Республики Крым сталкиваются со следующими проблемами:

— острая нехватка земельных ресурсов для своего развития (особенно характерно для динамично развивающегося в последние годы города Симферополя);

— отсутствие эффективных механизмов горизонтальной координации между органами местного самоуправления города и прилегающего муниципального района (поселений).

Эти и другие проблемные вопросы развития крымских городов влекут предложения о присоединении к существующим городским округам прилегающих поселений, а часто и всех поселений граничащего муниципального района.

Безусловно, расширение границ городских округов за счет отдельных прилегающих поселений часто является обоснованным с точки зрения экономического развития, интересов проживающих на этих территориях граждан и целей развития местного самоуправления. Сохранение существующего положения дел, как правило, в пользу муниципальных районов не отвечает требованиям закона. В частности, положениям ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому в состав территории городского округа должны входить земли

населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа.

В данном контексте показателен опыт ликвидации в Крыму указанных выше «матрешек» в рамках городов республиканского значения, что привело к значительному сокращению перечня муниципальных услуг, оказываемых населению территориальными органами местных администраций данных городов. Фактически это привело к ухудшению доступности для населения местной власти. Ситуации, при которых расстояние между конкретным населенным пунктом, входящим в состав вновь образованного городского округа, до его административного центра является значительным (например, Ялта — Форос — 38 км, Алушта — Зеленогорье — 65 км), создают дополнительные трудности для проживающих в этих отдаленных населенных пунктах граждан.

Таким образом, опыт функционирования «матрешек» и последствия их ликвидации говорит о необходимости осторожного подхода при создании крупных городских округов, в особенности при наличии в составе городского округа отдаленных от центра населенных пунктов.

Одной из причин, которая побуждает к укрупнению муниципальных образований, является отсутствие действенных механизмов межмуниципального сотрудничества, которые бы позволили муниципалитетам принимать совместные решения в некоторых сферах совместных интересов (совместное управление земельными ресурсами, совместное управление в сфере ЖКХ, защиты граждан при чрезвычайных ситуациях). Актуальной решением данной задачи является и для малочисленных поселений, которые в силу ограниченности собственных ресурсов не могут решать необходимые задачи без объединения усилий с другими муниципалитетами. Однако развитие межмуниципального сотрудничества тормозится за счет несовершенства действующего законодательства в данной сфере. Необходимо пересмотреть содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ фактически не работающие механизмы межмуниципального сотрудничества: внедрить механизмы межмуниципальных соглашений о совместной деятельности, предусмотреть возможность создания межмуниципальных сообществ. Кроме того, необходимо расширить возможности муниципальных образований по созданию совместных муниципальных учреждений и межмуниципальных обществ (например, для совместного использования инфраструктуры, оказания муниципальных услуг).

Нужно отметить, что зарубежные страны имеют достаточно богатый опыт в применении механизмов межмуниципального сотрудничества, которые показали на практике свою высокую эффективность⁹.

Эти меры позволят оптимизировать компетенцию различных муниципальных образований, вовлеченных в процесс взаимодействия, повысить эффективность принимаемых решений в интересах жителей данных территорий при отказе от необходимости болезненных

⁸ Территориальная организация местного самоуправления. Глава из предложений, подготовленных Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 45.

⁹ Черкасов А.И. Развитие межмуниципального сотрудничества как альтернатива укрупнению местных сообществ в зарубежных странах // Государство и право. 2016. № 2. С. 71–78.

решений в сфере изменения границ существующих муниципальных образований.

В рамках дискуссии о месте и роли крымских городов в развитии полуострова экспертами и практиками обсуждается вопрос создания на территории Крыма городских агломераций и связанные с этим территориальные преобразования.

Сторонники данного подхода опираются на положения Стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 г. (далее — Стратегия)¹⁰. Стратегией в качестве основных направлений пространственного развития Крыма закрепляются приоритеты в стимулировании межмуниципального сотрудничества, создании кластеров и развитии агломераций в целях более гармоничного развития территорий. Данные Стратегии учитывают, что основная часть промышленного производства сосредоточена в трех многофункциональных центрах — г. Симферополе, г. Керчи и г. Феодосии. Некоторые эксперты указывают на 6–7 естественно сложившихся на территории Крыма агломераций и необходимости приведения муниципального устройства Крыма в соответствие с такими естественно сложившимися экономическими центрами.

Безусловно, развитие городских агломераций должно являться приоритетом в политике пространственного развития полуострова и одним из инструментов поддержания экономического роста. Однако необходим сбалансированный подход в целях устранения возможных рисков.

При формировании путей поддержки агломерационного развития территорий следует учитывать следующие важные факторы:

— необходимо детальное изучение понятия и природы городских агломераций прежде всего как экономического явления, связи территориальных основ местного самоуправления и развития агломераций, что позволит исключить необоснованные территориальные преобразования в данной сфере;

— укрепление крупных городов и наличие территорий с разным уровнем развития является причиной их дальнейшей сегрегации вследствие активного перераспределения ресурсов в пользу крупных городов и мощных экономических центров, углубляя отсталость остальных территорий и усиливая монофункциональность малых населенных пунктов;

— разница в потенциалах приводит к большим разрывам в уровне социального развития муниципальных образований, что, в свою очередь, усиливает миграционные процессы и ухудшает демографический потенциал менее развитых муниципалитетов.

Другим дискуссионным вопросом организации местного самоуправления в Крыму является отнесе-

ние городов к городскому округу или городскому поселению.

Вопросы отнесения городов к городским округам решаются по усмотрению субъектов Российской Федерации. Объективных критериев для наделения таким статусом не установлено. При принятии решения, как правило, учитывается сложившийся статус: статус города «районного подчинения» соответствует статусу городского поселения, входящего в состав муниципального района; статус города «республиканского (областного) подчинения» соответствует статусу городского округа.

Между тем критерии, которыми руководствуются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, чрезвычайно важны для дальнейшего развития города. Именно город является территориальной основой городского округа или городского поселения. Несмотря на активное использование термина «город», действующее федеральное законодательство не дает его дефиниции. Отсутствуют определения и других важных понятий — «населенный пункт», «сельский населенный пункт», что представляется неправильным с юридико-методологической точки зрения, учитывая, что все без исключения муниципальные образования состоят из населенных пунктов, являющихся таким образом изначальными территориальными основами для создания муниципального образования.

Как уже было отмечено, в состав Республики Крым входят 11 городских округов и 4 городских поселения. При этом, например, город Армянск является городским округом (численность населения составляет немногим более 24 тыс. человек), а город Бахчисарай является городским поселением (численность населения составляет более 28 тыс. человек)¹¹. Конечно, численность населения выступала не единственным критерием, которым руководствовались при придании соответствующего статуса указанным городам. Однако, по мнению автора, очевидно, что статус городского округа дает существенные преимущества для развития городского хозяйства, социальной сферы и инфраструктуры в сравнении со статусом городского поселения, обеспечивая сохранение единого городского механизма, так как город, в классическом понимании, можно рассмотреть как своеобразную систему, которая представляет собой совокупность трех основных подсистем: населения, экономической базы и сферы жизнеобеспечения. Своеобразие города как сложной системы состоит в том, что его подсистемы чрезвычайно взаимосвязаны и нуждаются в едином управлении.

Таким образом, вопрос о наделении статусом некоторых городов Республики Крым подлежит в перспективе переосмыслению.

¹⁰ URL: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>

¹¹ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/perepis_krim/tab-krim.htm

Литература

1. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский // Собрание сочинений А.Д. Градовского : Т. 1–9. СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899–1904.
2. Дмитриев В.В. Градоначальства юга Украины в XIX — в начале XX вв. : автореф. дис. ... канд. истор. наук / В.В. Дмитриев. Днепропетровск, 2003. 67 с.

3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2017. 484 с.
4. Кабышев В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ / В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2. С. 58–74.
5. Кравчук А.С. Институт губернаторства в Таврической губернии: антропология власти (1802–1854) : автореф. дис. ... канд. истор. наук / А.С. Кравчук. Симферополь, 2016. 23 с.
6. Маскина А.С. Социальный состав и деятельность Таврического земства в 1866–1890 годах / А.С. Маскина // Вестник Московского ун-та. 1980. Сер. VIII. С. 36–48.
7. Поташев А.Ф. К историографии института градоначальства в Российской империи / А.Ф. Поташев, Н.В. Поташева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 2. Ч. 1. С. 144–148.
8. Черкасов А.И. Развитие межмуниципального сотрудничества как альтернатива укрупнению местных сообществ в зарубежных странах / А.И. Черкасов // Государство и право. 2016. № 2. С. 71–78.

Издательская группа «Юрист» продолжает подписку на журнал
«ТУРИЗМ: ПРАВО И ЭКОНОМИКА»
продолжает подписку на журнал на второе полугодие 2018 года

Мы предлагаем вам стать подписчиком журнала «Туризм: право и экономика». Каждый номер журнала содержит основные разделы:

- Правовое регулирование туризма;
- Маркетинг и менеджмент в туризме в Российской Федерации и за рубежом;
- Государственное регулирование сферы туризма: зарубежный опыт;
- Актуальные нормативные правовые акты;
- Экономика туризма;
- Государственное и муниципальное управление сферой туризма.

Кроме того, в каждом номере мы размещаем дополнительные рубрики: «Безопасность туризма», «Туристу на заметку», «Интервью номера».

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»:

www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес: 115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7

Телефон: 8(495)617-18-88, 8(495)953-91-20

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия сноса (муниципальный аспект)

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

kabanova-ie@ganepa.ru

Рассматриваются актуальные вопросы процедуры принятия решения о сносе самовольной постройки и его возможные последствия для органов местного самоуправления.

Ключевые слова: самовольная постройка, снос, органы местного самоуправления.

Unauthorized Constructions: Legal Issues and Demolition Consequences (a Municipal Aspect)

Kabanova Irina E., Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

There are considered the topical issues of the procedure of the demolition of unauthorized constructions and its possible consequences for the local self-government authorities.

Keywords: unauthorized construction, demolition, local self-government authorities.

Общая характеристика нарушений, связанных с самовольными постройками. Многообразие проблем, возникающих в связи с самозахватом земель и возведением самовольных построек на правомерно и неправомерно занимаемых земельных участках, определяет необходимость их комплексного разрешения средствами уголовного, административного, гражданского, земельного, градостроительного и муниципального законодательства. При решении этих проблем переплетаются интересы собственников жилых и нежилых помещений в самовольных постройках, интересы граждан, безопасности и осуществлению прав которых может угрожать наличие самовольной постройки, интересы муниципальных образований, причем не только в сфере градостроительства и благоустройства, но и в сфере обеспечения пожарной безопасности, иные публичные интересы, удовлетворение которых может связываться не только со сносом самовольной постройки, но и с ее легализацией.

В свете трагических событий последних месяцев¹ возможно усиление карательных мер уголовно-правового и административно-правового характера за нарушения, связанные с возведением и эксплуатацией самовольных построек, однако в течение длительного периода и до настоящего времени правоприменительная практика шла по пути применения гражданско-правовых механизмов для определения судьбы самовольной постройки: либо снос самовольной постройки в качестве санкции за гражданское правонарушение, либо признание права собственности в случаях, если само-

вольная постройка удовлетворяет ряду установленных в законодательстве условий.

В 2015 г. Росреестром было выявлено 67 946 нарушений, выразившихся в самовольном занятии земельных участков, использовании их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (это составило 46 % от общего количества нарушений). В 2014 г. было выявлено 83 890 таких нарушений (44,7 % от общего количества нарушений). Основными правонарушителями по данному виду являются граждане (57 933 нарушений), а также должностные и юридические лица (соответственно 4 359 и 5 654 нарушений)².

Возводимые строения используются физическими лицами для проживания и иного использования в личных целях (гаражи, являющиеся капитальными строениями³), физическими и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности (торговые павильоны, киоски, ремонтные мастерские — как капитальные строения⁴, так и временные сооружения⁵), публично-правовыми образованиями для предо-

¹ Самовольными постройками были признаны торговый центр «Зимняя вишня» в Кемерово, жертвами пожара в котором в марте 2018 г. стали 64 человека. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5abde7649a794773da839b83>; Многоквартирный дом в Сочи, при пожаре в котором в апреле 2018 г. были эвакуированы 50 человек. URL: https://www.1tv.ru/news/2018-04-03/343439-kak_na_dachnyh_uchastkah_vozvodyat_mnogokvartirnye_doma_pozhar_v_sochi_zastavil_vspomnit_hitrye_shemy

² Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году // Сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>

³ См., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 г. № 5-В10-22 // СПС «Консультант Плюс».

⁴ Например, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 8 ноября 2017 г. № Ф06-25505/2017 по делу № А12-31525/2016; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2018 г. № 306-ЭС17-22960 по делу № А12-31525/2016 // СПС «Консультант Плюс».

⁵ Например, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 марта 2013 г. по делу № А58-3550/2012 // СПС «Консультант Плюс».

ставления публичных услуг (поликлиники, физкультурно-оздоровительные комплексы).

Как следует из формулировки п. 1 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), к признанию постройки самовольной приводит либо частноправовое нарушение (строительство на земельном участке в отсутствие соответствующего вещного права на землю), либо публично-правовые нарушения: формальное (отсутствие необходимых разрешений) или содержательное (нарушение градостроительных и строительных норм и правил)⁶.

По способам нарушения законодательных запретов, связанных с самовольным строительством, можно выделить следующие типы:

1. Здание или иное сооружение возведено на земельном участке, не предназначавшемся для строительства (т.е. нарушено целевое назначение земельного участка).

2. Здание или иное сооружение возведено в отсутствие разрешения на строительство и утвержденного проекта здания (т.е. строительство осуществлено при отсутствии разрешительной документации, в том числе и от органов местного самоуправления).

3. Здание или иное сооружение возведено с нарушением установленных строительных правил и норм (т.е. разрешительная документация застройщиком получена, но при возведении объекта содержащиеся в ней требования и ограничения не соблюдались).

4. Осуществление перепланировки и реконструкции в зданиях и сооружениях, возведенных на предоставленных для строительства земельных участках с соблюдением строительных и градостроительных правил и требований (например, пристройка лоджии или балкона к квартире, второго этажа к гаражу, иной хозяйственной постройке, павильону, обустройство дверного проема в несущей стене и т.п.).

Субъектами, совершающими описанные правонарушения, являются как физические, так и юридические лица различных организационно-правовых форм (в том числе муниципальные унитарные предприятия), а также публично-правовые образования в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления (управления территориальных органов исполнительной власти, местные администрации, осуществляющие без соответствующих разрешений на строительство возведение административных и жилых зданий⁷).

Снос постройки как санкция за правонарушение. В предмет доказывания по иску о сносе самовольной постройки входят следующие обстоятельства: отсутствие отведения в установленном порядке земельного участка для строительства; отсутствие разрешения на строительство; несоблюдение ответчиком градостроительных, строительных норм и правил при возведении постройки; нарушение постройкой прав и законных интересов истца либо других лиц; наличие угрозы жизни и здоровью граждан⁸.

Доказательством самовольного характера постройки служит установление хотя бы одного из фактов, перечисленных в ст. 222 ГК РФ, а именно: здание, сооружение или другое строение возведены на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта⁹, либо возведены без получения необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил¹⁰.

Допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке устанавливает разрешение на строительство, получению которого предшествует разработка и согласование проектной документации с органами местного самоуправления (ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Целью такого разрешения является подтверждение соответствия проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории, поэтому оно должно быть получено до начала строительства¹¹. Иск о признании права собственности на самовольную постройку не может быть использован для упрощения регистрации прав на вновь созданный объект недвижимости с целью обхода норм специального законодательства, поэтому при рассмотрении подобных исков суд устанавливает, предпринимал ли застройщик меры по легализации самовольной постройки, и на каком основании соответствующий орган местного самоуправления отказал в выдаче правоустанавливающих документов (разрешения на строительство). В случае неправомерности отказа в выдаче разрешения может быть удовлетворен встречный иск к муниципальному образованию о признании права собственности на самовольную постройку¹².

Однако факт «самовольности» постройки не устраняет даже наличие разрешения на строительство, поскольку такое может предоставляться вопреки действующим законодательным требованиям и ограничениям¹³. Выдача разрешения на строительство, как и выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, относится к тем градостроительным решениям, принятие которых с нарушением административной процедуры

⁶ Например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 308-ЭС15-15458 по делу № А32-22681/2014 // СПС «Консультант Плюс».

⁷ Маленков Н.А. Самовольная постройка: вопросы правового режима и прав на земельный участок // Право и экономика. 2009. № 10. С. 18–25.

⁸ Например, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 апреля 2017 г. № Ф08-2252/2017 по делу № А32-42636/2013 // СПС «Консультант Плюс».

⁹ Например, Апелляционное определение Московского городского суда от 16 мая 2017 г. № 33а-818/2017; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25 апреля 2017 г. № Ф10-1084/2017 по делу № А14-13426/2016.

¹⁰ Например, Определение Верховного Суда РФ от 13 января 2015 г. № 69-КГ14-10; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 сентября 2017 г. № Ф08-6391/2017 по делу № А32-1300/2017; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 апреля 2017 г. № Ф09-1711/17 по делу № А47-6004/2016.

¹¹ Например, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 6 июня 2017 г. № Ф10-1642/2017 по делу № А36-1036/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 апреля 2017 г. № Ф09-1711/17 по делу № А47-6004/2016.

¹² Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 6 декабря 2017 г. № Ф10-4882/2017 по делу № А64-7904/2016.

¹³ Например, в Московской области при наличии разрешений на строительство соответствующих объектов коттеджная застройка в водоохранных зонах занимает от 20 до 70 % протяженности берегов водохранилищ. Приводится по: Маленков Н.А. Самовольная постройка: вопросы правового режима и прав на земельный участок // Право и экономика. 2009. № 10. С. 18–25.

должно неизбежно влечь ответственность для уполномоченного должностного лица, но зачастую за нарушение градостроительного законодательства должностные лица привлекаются в соответствии с положениями, устанавливающими ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)¹⁴.

Сложившаяся судебная практика исходит из того, что даже в отношении объекта, на который получены правоустанавливающие документы, может быть принято решение о признании его самовольной постройкой, что влечет снос такого объекта. Вещные права на недвижимость предоставляют только те записи, которые внесены на законном основании, сама по себе регистрация не влечет возникновения права собственности на объект недвижимости, если отсутствуют предусмотренные гражданским законодательством основания возникновения этого права¹⁵. При этом суды исходят из того, что судебный акт, удовлетворяющий иск о сносе самовольной постройки, устанавливает отсутствие права собственности на спорный объект¹⁶. Однако указанная в ст. 222 ГК РФ санкция, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, должна применяться с учетом характера допущенных нарушений¹⁷.

Обязанность сноса самовольной постройки на практике порождает вопросы о порядке принятия решения о сносе самовольной постройки, о субъектах, которые могут обратиться в суд с требованием о сносе самовольной постройки, об ответчиках по данному требованию и о порядке действий в случае, если предъявлено требование о сносе постройки, зарегистрированной в установленном законом порядке.

Не на все из указанных вопросов есть четкие ответы. Так, действующее законодательство, по общему правилу, не регулирует механизм осуществления сноса самовольной постройки. Исключением является только п. 4 ст. 222 ГК РФ, детально регламентирующий процедуру сноса самовольных построек, однако не любых, а лишь тех, которые возведены на земельных участках, расположенных в зоне с особыми условиями использования территорий или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей.

Что касается определения субъекта, инициирующего снос самовольной постройки, то согласно разъяснениям, содержащимся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высше-

го Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»¹⁸, с иском о сносе самовольной постройки вправе обратиться собственник земельного участка, субъект иного вещного права на земельный участок, его законный владелец либо лицо, права и законные интересы которого нарушают сохранение самовольной постройки, т.е. лицо, обладающее определенным материально-правовым интересом в защите принадлежащего ему гражданского права либо в соответствии с установленной компетенцией, интересом в защите публичного порядка строительства, прав и охраняемых законом интересов других лиц, жизни и здоровья граждан.

Как правило, в публичных интересах иски о сносе самовольной постройки предъявляет местная администрация как уполномоченный орган, осуществляющий выдачу разрешений на строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства¹⁹, также с иском о сносе самовольной постройки в публичных интересах вправе обратиться прокурор²⁰.

По спорам, связанным с самовольными постройками, органы местного самоуправления вынужденно стали самыми активными участниками после внесения изменений в ст. 222 ГК РФ²¹, уполномочивших органы местного самоуправления городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) на принятие решений о сносе самовольной постройки в административном порядке в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей.

Административный порядок принятия решения о сносе самовольных построек введен только в отношении самовольных построек, возведенных на отдельных категориях земель. Кроме того, административный порядок сноса не распространяется на самовольные постройки, относящиеся в соответствии с федеральным законом к имуществу религиозного назначения, а также предназначенные для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующие с ним единый монастырский, храмовый или иной культовый комплекс. Решение органа местного самоуправления о сносе самовольной постройки может быть обжаловано

¹⁴ См.: Чикильдина А.Ю. Административная ответственность должностных лиц за принятие незаконных градостроительных решений // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 27–30.

¹⁵ Бевзенко Р.С. Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 5. С. 99–108.

¹⁶ Информационное письмо Президиума ВАС Российской Федерации от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.

¹⁷ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 101-О, от 25 марта 2015 г. № 658-О, от 27 сентября 2016 г. № 1748-О, от 28 марта 2017 г. № 609-О // СПС «Консультант Плюс».

¹⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // СПС «Консультант Плюс».

¹⁹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25 апреля 2017 г. № Ф10-1084/2017 по делу № А14-13426/2016; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25 декабря 2017 г. № Ф04-5072/2017 по делу № А75-11726/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 8 ноября 2017 г. № Ф08-8210/2017 по делу № А32-6826/2010 // СПС «Консультант Плюс».

²⁰ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 декабря 2017 г. № Ф04-8086/2014 по делу № А70-12448/2013 // СПС «Консультант Плюс».

²¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

заинтересованным лицом в судебном порядке. В остальных случаях решение о сносе самовольной постройки может быть принято только в судебном порядке.

Участие органов местного самоуправления в рассмотрении споров, связанных с самовольными постройками. Среди разнообразных спорных ситуаций, связанных с самовольным строительством и выявленных судебной практикой, для органов местного самоуправления наибольший интерес ввиду зависимости принимаемого решения от предшествующих спору либо последующих действий органов местного самоуправления представляют следующие виды споров:

1. Споры о расположении самовольной постройки и границах участка, на котором она расположена. В судебной практике имеют место встречные иски владельцев самовольных построек, ссылающихся на то, что в случае несовпадения границ предоставленных для строительства земельных участков и границ застроенных земельных участков у них в силу положений ст. 271 ГК РФ сохраняется право пользования земельным участком, занятых принадлежащим им недвижимым имуществом²². Как однозначно устанавливается в судебных решениях, указанные правила ГК РФ не распространяются на отношения по поводу пользования земельными участками, занятыми самовольными постройками, поскольку в силу ч. 2 ст. 222 ГК РФ лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности²³.

Органам местного самоуправления при принятии решения о сносе самовольной постройки следует убедиться в том, что вся площадь земельного участка, занятого сооружением, не выделялась под цели строительства. Если самовольная постройка частично расположена на земельном участке, принадлежащем застройщику на праве собственности или ином вещном праве, и предоставленном для целей строительства, в иске о сносе всей самовольной постройки может быть отказано.

Разработка и утверждение документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории относятся к полномочиям органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности. Отсутствие таких документов лишает органы местного самоуправления возможности применить административный порядок сноса самовольной постройки и является одним из оснований для признания права собственности на самовольную постройку. По данным Минэкономразвития России, около 15 % муниципальных образований все еще не имеют правил землепользования и застройки²⁴, что приводит к ситуациям, когда органам местно-

го самоуправления приходится «подгонять» правила землепользования и застройки, и этот важнейший документ территориального планирования получает фиктивный характер²⁵.

2. Споры о сносе самовольного пристроя. Самовольной постройкой может быть не все здание, а его часть (пристрой), которая будет признана самовольной постройкой в случае, если не было получено разрешение на ее строительство²⁶. Пристрой, как и самовольные постройки в целом, по общему правилу подлежат демонтажу (сносу), однако могут быть легализованы, если их сохранение не нарушает прав и законных интересов третьих лиц.

Несоблюдение, в том числе незначительное, градостроительных и строительных норм и правил при строительстве может являться основанием для удовлетворения требования о сносе пристроя, если при этом нарушается право собственности или законное владение истца. Дополнительно, если самовольный пристрой оказал влияние на функционирование несущих конструкций здания и их деформацию, собственник здания имеет право на получение возмещения ущерба, причиненного имуществу самовольным пристроем.

Однако исходя из конституционно-правовых принципов справедливости, разумности и соразмерности, избранный способ защиты должен соответствовать характеру и степени допущенного нарушения его прав или законных интересов, либо публичных интересов, поэтому лицо обязывается к сносу самовольных пристроек (либо иного самовольно реконструированного недвижимого имущества) лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведен в состояние, существовавшее до проведения работ по пристраиванию частей здания (сооружения)²⁷. Если истец не обосновал необходимость и соразмерность защиты своего права исключительно путем сноса самовольной возведенной пристройки, в удовлетворении иска может быть отказано²⁸.

Если самовольной была только пристройка, а органом местного самоуправления в административном либо судом в судебном порядке принято решение о сносе всей постройки, то владелец снесенной постройки вправе обратиться в суд с иском о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц (ст. 16 ГК РФ). Доказательством возможности сноса только пристроя является отсутствие влияния пристроя на несущие конструкции здания²⁹. Если воздействия нет, либо они являются устранимыми, то решение о сносе пристроя может быть признано несоответствующим вышеприведенным правовым актам и разъяснениям высших судебных

²² Например, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16 февраля 2017 г. № Ф10-319/2017 по делу № А14-5802/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 2 февраля 2018 г. № Ф08-11101/2017 по делу № А32-16724/2017 // СПС «Консультант Плюс».

²³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 310-ЭС17-6587 по делу № А14-5802/2015 // СПС «Консультант Плюс».

²⁴ Зубков И. Земля — закону. Что принесет для садоводов, дачников, огородников новый законопроект, подготовленный Минэкономразвития (Интервью с П.Э. Королевым) // Юрист спешит на помощь. 2015. № 9. С. 6–9.

²⁵ Там же.

²⁶ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 7 сентября 2009 г. № Ф04-8156/2008, Ф04-8156/2008 по делу № А70-4562/12-2007 // СПС «Консультант Плюс».

²⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 6 июля 2017 г. № Ф09-1149/17 по делу № А50-3186/2016 // СПС «Консультант Плюс».

²⁸ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 января 2018 г. № Ф04-4947/2017 по делу № А45-11723/2016 // СПС «Консультант Плюс».

²⁹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 2 августа 2016 г. № Ф09-7522/16 по делу № А07-667/2015 // СПС «Консультант Плюс».

инстанций с точки зрения соразмерности способа устранения нарушений³⁰.

3. Споры о том, кто является ответственным за самовольное строительство лицом. Органам местного самоуправления, особенно при административном порядке принятия решения о сносе самовольных построек, важно правильно определить лицо, ответственное за ее возведение, поскольку владельцем самовольной постройки, помимо застройщика, может оказаться лицо, которое возмездно приобрело постройку и при этом не знало и не должно было знать о ее самовольности, поскольку право на нее зарегистрировано в установленном законом порядке. В данном случае владелец, в отношении которого принято решение о сносе самовольной постройки, вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков к лицу, осуществившему самовольную постройку³¹. В случае, если к строительству были привлечены подрядчики и иные ответственные за управление строительным процессом люди, отвечать придется заказчику как субъекту, который дал задание и одобрение на проведение, контроль, отчетность и принятие всех строительных работ³².

Владельцем самовольной постройки может быть как застройщик (его правопреемники), так и третьи лица, получившие объект самовольного строительства во исполнение какого-либо договора (их правопреемники)³³. В этом случае суд должен привлечь такое лицо к делу в качестве ответчика и принять решение о недействительности сделки по приобретению таким лицом спорного объекта в связи с признанием спорного объекта самовольной постройкой³⁴.

Московская практика сноса самовольных построек: новые проблемы и вопросы. Московские власти активно используют внесудебный порядок принятия решения о сносе самовольной постройки, руководствуясь Постановлением Правительства Москвы «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы»³⁵. Резонансным получился снос в ночь с 8 на 9 февраля 2016 г. около ста торговых объектов в Москве, преимущественно вблизи станций метрополитена на том основании, что указанные самовольные постройки представляют опасность для сооружений метрополитена и пассажиров и нарушают архитектурный облик города.

Однако от внимания Правительства Москвы «ускользнул» тот факт, что внутригородским муниципальным образованиям городов федерального значе-

ния (Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) право принятия решения о сносе самовольной постройки п. 4 ст. 222 ГК РФ не предоставлено³⁶.

Владельцы снесенных объектов ссылались на то, что административный порядок сноса объектов, находящихся в частной собственности, нарушает их права, а оспариваемое Постановление Правительства Москвы лишает всякого смысла права на судебную защиту, гарантированного федеральным законодателем. Действительно, в судебных решениях со ссылкой на превышение субъектом Российской Федерации своих полномочий однозначно отмечалось, что право принять решение о сносе самовольных построек и незаконных временных объектов не может быть предоставлено на основании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации³⁷.

Правительство Москвы, возражая против удовлетворения заявленных требований, настаивало на правомерности принятия данного правового акта и на целесообразности избранного городом Москва как субъектом гражданских правоотношений способа самозащиты своих прав во внесудебном порядке в виде сноса самовольных построек. Суды различных инстанций подтвердили правомерность действий московских властей³⁸.

Удивляет, что в данной ситуации Правительство Москвы не апеллировало к нарушению публичного порядка, необходимости защиты публичных интересов, нарушенных застройщиками, и не делало упор на то, что, вынося решение о сносе самовольных построек, действовало, реализуя свои полномочия. Напротив, при возражении на иск была принята «частноправовая» позиция: один собственник (г. Москва) против других собственников, нарушающих его право.

В отличие от изъятия имущества для публичных нужд, в процессе осуществления которого органы публичной власти выступают на равных началах с частными собственниками, поскольку последние не допускают правонарушений, самовольное строительство представляет собой правонарушение, а обязанность по сносу самовольной постройки — санкцию за такое правонарушение, как это предусмотрено ст. 222 ГК РФ³⁹, в связи с чем в данной ситуации органы публичной власти встают на позицию лиц, уполномоченных применять санкции за совершение правонарушений, а не частных собственников, осуществляющих самозащиту нарушенных прав.

³⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2017 г. № 13-КГ17-9 // СПС «Консультант Плюс».

³¹ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 147-О-О, от 24 июня 2014 г. № 1369-О, от 25 сентября 2014 г. № 1835-О.

³² Рудич В. Самострой домов. Споры, связанные с их легализацией или сносом во внесудебном порядке // Жилищное право. 2018. № 2. С. 101–112.

³³ Исходя из требований ст. 168, 222 ГК РФ такая сделка является ничтожной, поскольку, помимо несоответствия закону, она посягает на права и охраняемые законом интересы третьих лиц, равно как и на публичные интересы, что охватывается диспозицией п. 2 ст. 168 ГК РФ.

³⁴ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 июля 2009 г. № 1034/09 по делу № А65-12664/2007-СГЗ-15 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

³⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 69. 15 дек.

³⁶ См.: Трубилов Г.В. «Освободите землю»: муниципально-правовой взгляд на внесудебный порядок сноса самовольных построек в городе Москве // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 41.

³⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 2008 г. № 9-Г08-15.

³⁸ Решение Московского городского суда от 24 декабря 2015 г. по делу № За-907/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 6 апреля 2016 г. по делу № 33а-12022/2016; Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2016 г. № 5-АПГ16-12 // СПС «Консультант Плюс».

³⁹ Эту позицию еще раз подтвердил Конституционный Суд Российской Федерации. См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 609-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Филюковой Ирины Викторовны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации».

В отечественной судебной практике неоднократно высказывалась позиция о том, что решение о сносе самовольной постройки должно приниматься в судебном порядке, принятие такого решения в административном порядке противоречит ст. 35 Конституции Российской Федерации (никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда), а также общим началам гражданского законодательства (п. 1 ст. 1 ГК РФ), так как принимая решение о сносе постройки как самовольной, орган местного самоуправления решает тем самым вопрос о праве собственности.

Резюмируя, отметим, что снос самовольной постройки **обязателен** в тех случаях, когда это предписывается законодательством:

— если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, не имеет права, допускающего строительство на нем данного объекта;

— если на день обращения в суд постройка не соответствует параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки или обязательными требованиями к параметрам постройки, содержащимися в иных документах;

— если сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Местная администрация может либо обратиться в суд с иском о сносе самовольной постройки, либо самостоятельно принять решение об ее сносе в административном порядке (п. 4 ст. 222 ГК РФ).

Литература

1. Бевзенко Р.С. Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек / Р.С. Бевзенко // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 5. С. 99–108.
2. Зубков И. Земля — закону. Что принесет для садоводов, дачников, огородников новый законопроект, подготовленный Минэкономразвития (Интервью с П.Э. Королевым) / И. Зубков // Юрист спешит на помощь. 2015. № 9. С. 6–9.
3. Маленков Н.А. Самовольная постройка: вопросы правового режима и прав на земельный участок / Н.А. Маленков // Право и экономика. 2009. № 10. С. 18–25.
4. Рудич В. Самострой домов. Споры, связанные с их легализацией или сносом во внесудебном порядке / В. Рудич // Жилищное право. 2018. № 2. С. 101–112.
5. Трубилов Г.В. «Освободите землю»: муниципально-правовой взгляд на внесудебный порядок сноса самовольных построек в городе Москве / Г.В. Трубилов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 40–43.
6. Чикильдина А.Ю. Административная ответственность должностных лиц за принятие незаконных градостроительных решений / А.Ю. Чикильдина // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 27–30.

Правовое регулирование порядка создания лесопарковых зеленых поясов в Российской Федерации

Коростелева Марина Владимировна,

доцент кафедры конституционного и административного права
Волгоградского института управления — филиала

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
korostelevamv@mail.ru

Коростелева Наталия Владимировна,

доцент кафедры экологического строительства и городского хозяйства
Института архитектуры и строительства

Волгоградского государственного технического университета,
кандидат технических наук, доцент
korostelevanv@mail.ru

Территориальный рост городов, происходящий за счет освоения незастроенных территорий, обострил проблему сохранения природного ландшафта. Суммарная площадь озелененных территорий общего пользования в большинстве городских округов не соответствует действующим градостроительным нормам. В силу этого в нормах Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», помимо положений о зеленом фонде городских и сельских поселений, появились и положения о возможности создания лесопарковых зеленых поясов, выполняющих средообразующие, природоохранные, экологические, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. В статье проанализированы особенности правового регулирования процесса их формирования, а также выявлены сложности, с которыми столкнутся и уже сталкиваются субъекты, «запустившие» этот процесс. По мнению Центра общественного мониторинга ОНФ по проблемам экологии и защиты леса, в большинстве российских регионов процесс создания лесопарковых зеленых поясов должен завершиться к концу 2017 г. Авторы отмечают невозможность этого в условиях несовершенства законодательства о лесопарковых зеленых поясах и его несогласованности.

В работе сделан вывод о том, что искусственное форсирование процесса формирования лесопарковых зеленых поясов во всех без исключения субъектах Российской Федерации недопустимо без совершенствования законодательства, его регламентирующего.

Ключевые слова: лесопарковый зеленый пояс, вопросы местного значения, публичные слушания, документы территориального планирования.

Legal Regulation of the Parkland Creation Procedure in the Russian Federation

Korosteleva Marina V., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Volgograd Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Korosteleva Natalia V., Candidate of Technical Sciences, Assistant Professor of the Department of Environmental Construction and Urban Infrastructure of the Institute of Architecture and Construction of the Volgograd State Technical University

Territorial growth of the cities and development of vacant territories asks about preservation of a natural landscape. The total area of the public territories set with trees and bushes in the majority of the cities doesn't conform to the existing town-planning standards. For this reason changes have been made to provisions of the Federal law from 1/10/2002 No. 7-FZ «About environmental protection». In him, together with norms on green fund of settlements, norms on a possibility of creation of forest-park protective belts have appeared. They have to carry out important nature protection, ecological, sanitary and hygienic and recreational functions. In article features of legal regulation of their formation are analysed. Authors have allocated problem points which the subjects which have begun this process will meet. Specialists of the Russian Center of public monitoring of ONF in environmental problems and protection of the wood are sure that in the majority of Russian regions process of creation of forest-park protective belts has to come to the end by the end of 2017. Authors note impossibility of it in the conditions of imperfection of the legislation on forest-park protective belts and its inconsistency.

In work the conclusion is drawn that artificial acceleration of process of formation of forest-park protective belts is inadmissible. Improvement of the legislation regulating it is necessary.

Keywords: forest-park protective belt, questions of local value, public hearings, documents of territorial planning.

Действующая редакция Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ устанавливает, что в целях реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и охраны окружающей среды городских и сельских поселений могут создаваться лесопарковые зеленые пояса, основные функции которых заключаются в формировании такой среды и в улучшении экологической ситуации. Органы местного самоуправления могут выступать в качестве

инициатора их создания. При этом инициировать его создание вокруг своей территории вправе любое муниципальное образование.

К вопросам местного значения городского поселения относится в том числе организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения. Городской округ решает аналогичные вопросы в своих границах. К вопросам местного значения сельского поселения Федеральный закон от 6 октября 2003 г.

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

№ 131-ФЗ указанные вопросы не относит. По общему правилу, их на территориях сельских поселений решают органы местного самоуправления соответствующих муниципальных районов, и они являются вопросами местного значения муниципальных районов. Тем не менее уставом муниципального района и уставами сельских поселений за последними они могут быть закреплены. Условием является то, что возможность их закрепления предусмотрена региональными законами, в соответствии с которыми указаны уставы и принимаются.

Хотя Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ не содержит каких-либо сроков о начале формирования лесопарковых зеленых поясов, процессы их образования активно начались в ряде регионов Российской Федерации. Несмотря на то, что в числе инициаторов их создания названы и публичные органы — государственной власти и местного самоуправления, этим правом воспользовались преимущественно некоммерческие организации. Так, в Волгограде публичные слушания по вопросу создания лесопаркового зеленого пояса из городских лесов и зеленых насаждений лесного фонда были инициированы «Центром защиты леса Волгоградской области» и активистами ОНФ Волгоградской области и проведены Общественной палатой Волгоградской области 26 октября 2017 г.

На сайте Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» отмечается, что «если бы не региональные отделения ОНФ, которые выступили в качестве общественных администраторов по их созданию, то неизвестно, начался бы где-то этот процесс вообще сейчас или нет». В качестве главной причины отставания регионов по созданию «зеленых щитов», в первую очередь, называется тот факт, что «региональные власти не уделяют этому вопросу должного внимания»². Более того, там же высказана позиция о том, что «в большинстве российских регионов процесс создания лесопарковых зеленых поясов должен завершиться к концу 2017 г.»

Как представляется, дело не только и не столько в этом. Свою роль в торможение этого процесса вносит и несовершенство законодательства о лесопарковых зеленых поясах, его несогласованность, а также обусловленные этим сложности процесса их создания.

Инициаторы создания лесопаркового зеленого пояса должны подготовить мотивированное ходатайство и обратиться с ним в региональную общественную палату. Вопрос о создании лесопаркового зеленого пояса подлежит обязательному вынесению на общественные (публичные) слушания, порядок проведения которых установлен Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ³. По их завершении региональная общественная палата готовит итоговый протокол с результатами их проведения, в который вносит поступившие по вопросу создания лесопаркового зеленого пояса предложения, высказанные в результате его обсуждения мнения и сделанные рекомендации с обязательным

указанием тех, что получили поддержку большинства участников публичных слушаний. Указанный документ вместе с мотивированным ходатайством о создании лесопаркового зеленого пояса в течение 10 дней после дня проведения публичных слушаний обнародуются, в том числе и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Это необходимо сделать, даже если ходатайство не получило поддержки большинства участников слушаний, и оно возвращается заявителю. Если же такая поддержка получена, ходатайство и итоговый протокол проведения публичных слушаний направляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который уполномочен принимать итоговое решение о создании лесопаркового зеленого пояса и о его площади. Срок принятия такого решения — не позднее 40 дней с момента поступления ходатайства и итогового протокола. При этом принятое решение не императивно должно быть положительным для инициаторов создания лесопаркового зеленого пояса и поддержавших их жителей муниципального образования. Отказаться в создании лесопаркового зеленого пояса могут по ряду оснований, прямым указанным федеральным законодателем. Во-первых, это возможно, если ходатайство о создании лесопаркового зеленого пояса не соответствует требованиям, установленным федеральным законом. Как представляется, за таким соответствием в обязательном порядке должна проследить региональная общественная палата, и для проведения его экспертизы ей должна быть предоставлена возможность обращаться с соответствующим запросом в региональные органы исполнительной власти субъекта, ведающие вопросами лесного хозяйства, охраны природы и архитектуры, а также в территориальные органы Рослесхоза. Во-вторых, если лесопарковый зеленый пояс уже создан вокруг соответствующего городского населенного пункта либо вопрос о его создании уже находится на рассмотрении в уполномоченном органе государственной власти. При этом необходимо отметить, что в соответствии с действующей редакцией Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ общественные (публичные) слушания не организуются региональной общественной палатой только в том случае, если на рассмотрении в ней уже находится ранее поступившее ходатайство о создании лесопаркового зеленого пояса вокруг соответствующего городского населенного пункта. Во всех остальных случаях их проведение обязательно. Как представляется, общественная палата субъекта уже на стадии получения ходатайства должна проинформировать его инициаторов о том, что на ее рассмотрении уже находится ходатайство по аналогичному вопросу. Если же лесопарковый зеленый пояс создан, но инициаторы ходатайства считают, что он находится в неудовлетворительном состоянии, общественная палата должна рекомендовать им (и помочь) разработать предложения по его совершенствованию и донести их до региональных органов власти.

В-третьих, отказ возможен, если соответствующие территории вокруг данного городского населенного пункта включены в состав зеленого лесопаркового пояса иного городского населенного пункта, в том числе города федерального значения. Кроме того, откажут, если

² ОНФ поставил оценки регионам по «зеленым щитам». URL: <http://onf.ru/2017/10/13/onf-postavil-ocenki-regionam-po-zelenym-shchitam/> (дата обращения: 19.04.2018).

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4213.

лесопарковый зеленый пояс уже создан вокруг города федерального значения, то есть в его кольце находятся и входящие в его состав муниципальные образования.

Четвертое основание для принятия решения об отказе в создании лесопаркового зеленого пояса — вокруг городского населенного пункта в соответствии с документами территориального планирования в течение трех лет планируется увеличение не менее чем на пять процентов площади лесов, иных территорий, занятых зелеными насаждениями.

Как уже отмечено, проведение общественных (публичных) слушаний не требуется только в том случае, если общественная палата уже рассматривает ходатайство о создании лесопаркового зеленого пояса. В этой ситуации по ранее поступившему ходатайству указанные слушания организуются в обязательном порядке, и авторы аналогичной инициативы имеют возможность стать их участниками. Вместе с тем не вполне обоснована позиция законодателя, предусматривающего их организацию даже в том случае, если ходатайство о создании лесопаркового зеленого пояса не соответствует законным требованиям. В этом случае намного целесообразнее было бы давать его инициаторам мотивированное заключение с указанием таких «несоответствий», а также закрепить разумный срок для приведения ходатайства в соответствие с требованиями, установленными законом. Если же после проведения общественных (публичных) слушаний, после всех усилий, затраченных на их подготовку и проведение, выяснится, что сделанные в ходатайстве о формировании лесопаркового зеленого пояса предложения не соответствуют установленным требованиям, это значительно снизит доверие всех их участников к подобного рода процедурам.

Итогом общественных (публичных) слушаний является протокол с обобщенной информацией о них. В первую очередь, это все поступившие от их участников предложения и заявления, а также те из них, что получили одобрение большинства. Протокол в обязательном порядке обнародуется, в том числе и в сети «Интернет». В случае, если ходатайство о формировании лесопаркового защитного пояса получило поддержку большинства участников общественных (публичных) слушаний, оно направляется (вместе с протоколом) в региональный законодательный орган.

Указанный орган принимает одно из двух решений: о создании лесопаркового зеленого пояса и о его площади либо об отказе в его создании. Срок их принятия не должен превышать сорока дней с момента поступления обозначенных документов. Как уже отмечено, закон содержит исчерпывающий перечень оснований для принятия решения об отказе в создании лесопаркового зеленого пояса.

Границы лесопаркового зеленого пояса (в случае принятия решения о его создании) устанавливаются уполномоченными региональными органами и подлежат включению в Единый государственный реестр недвижимости. Здесь необходимо отметить, что лесопарковый зеленый пояс создается независимо от категории земель, на которых расположены леса и водные объекты, выполняющие средообразующие, природоохранные, экологические, санитарно-гигиенические функции.

Поэтому преобразование уже имеющейся вокруг городских населенных пунктов зеленой зоны в лесопарковый пояс невозможно без предварительной инвентаризации лесов на той территории, где пояс предлагается создать. Ведь отдельные лесные участки, зеленые зоны, лесопарковые леса, городские леса и водоохранные зоны вокруг муниципального образования уже имеют свой особый статус, и установление режима лесопаркового зеленого пояса не должно снижать степень их правовой защиты. Сам этот процесс требует немалых временных и финансовых затрат, на покрытие которых у муниципальных образований (даже у крупных городских округов) зачастую нет ресурсов. Невзирая на объявленную самостоятельность местного самоуправления, их деятельность в финансово-бюджетной сфере «во многом свелась к поиску средств для покрытия насущных ежедневных потребностей»⁴.

Кроме того, процесс формирования лесопарковых зеленых поясов объективно сталкивается и с другими сложностями. Так, например, даже в границах защитных зон вокруг крупных городов существуют санкционированные органами исполнительной власти территории (существующие площадки) для размещения промышленных и бытовых отходов, которые не обустроены в соответствии с действующими требованиями. Они имеют статус временных и должны быть либо соответствующим образом обустроены, либо закрыты в сроки, необходимые для проектирования и строительства полигонов, отвечающих нормативным предписаниям. Прежде чем создавать лесопарковый зеленый пояс, их необходимо ликвидировать. И для инвентаризации, и для очистки территории необходимы немалые бюджетные средства. Кроме того, в границах лесопарковых зеленых поясов могут оказаться и лицензионные участки (например, выделенные для организации питьевого водоснабжения, по добыче распространённых полезных ископаемых и т.п.). При всем этом в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации уже появились штрафные санкции (причем весьма существенные для должностных и юридических лиц) за нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе (ст. 8.45.1).

В силу этого, как представляется, нельзя рассматривать вопрос о создании лесопарковых зеленых поясов без плана градостроительной деятельности. Зеленые пояса необходимо включить в генеральные планы городских округов и поселений, «увязав» с перспективами застройки. Кроме того, проекты по созданию лесопарковых поясов должны быть комплексно увязаны и с источниками финансирования их создания.

Проблемным является вопрос статуса лесопарковых зеленых поясов, расположенных на территориях двух и более муниципальных образований (например, городских округов, имеющих общую границу). Федеральный закон не устанавливает, в ведении какого органа местного самоуправления они в этом случае будут находиться.

⁴ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М.: Проспект, 2016. С. 49.

Сама процедура инициирования создания лесопарковых зеленых поясов является только начальным этапом процесса их формирования. В нормах федерального закона они достаточно жестко взаимосвязаны, причем сами эти нормы характеризуются «некорректностью используемых формулировок и понятий, отсутствием оценок необходимости и эффективности принимаемых требований с учетом ранее действовавшего регулирования»⁵.

⁵ Бабич М.Е. Лесопарковые зеленые пояса — Закон принят // Новая правовая мысль. 2016. № 4. С. 47–56.

В условиях экологического неблагополучия потенциал зеленых насаждений является одним из эффективных факторов оздоровления среды обитания человека. Поэтому процесс создания лесопарковых зеленых поясов в ряде регионов действительно необходим. Вот только искусственно форсировать его в существующих условиях, настаивая на том, чтобы «зеленые щиты» возникли вокруг каждого регионального центра в ближайшее время, совершенно нецелесообразно.

Литература

1. Бабич М.Е. Лесопарковые зеленые пояса — Закон принят / М.Е. Бабич // Новая правовая мысль. 2016. № 4. С. 47–56.
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации : Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. 312 с.

Пространственное и экономическое развитие муниципалитетов Восточной Германии: кейсы района Обершпревальд-Лаузитц и города Люббенау

Гринева Дарья Дмитриевна,
координатор проекта Фонда Кудрина «Выборы в России: независимый аудит»
dgrineva@fondkudrina.ru

Соснин Дмитрий Петрович,
координатор проекта Фонда Кудрина «Муниципальная карта России: точки роста»,
кандидат политических наук
uldps@mail.ru

В статье на примере кейсов района Обершпревальд-Лаузитц и города Люббенау рассматриваются подходы к пространственному и экономическому развитию муниципальных образований Восточной Германии, столкнувшихся с вызовами деиндустриализации и демографического сжатия.

Ключевые слова: Восточная Германия, новые земли Германии, пространственное развитие, экономическое развитие, трансформация, муниципалитеты Германии, равноценные условия жизни, перепрофилирование экономики, деиндустриализация, компактный город, демографическое сжатие, федерализм, градостроительная политика, реновация, ревитализация, кейс.

Spatial and Economic Development of Municipalities in the Eastern Germany: Cases of the Oberspreewald-Lausitz District and the City of Lübbenau

Grineva Darya D., Coordinator of the Kudrin Foundation's Project «Elections in Russia: Independent Audit»

Sosnin Dmitry P., Coordinator of the Kudrin Foundation's Project «A Municipal Map of Russia: Growth Areas», Candidate of Political Sciences

The article considers the approaches to the spatial and economic development of municipalities of The new federal states of Germany facing the challenges of deindustrialization and demographic contraction based on the case studies of Oberspreewald-Lausitz district and town of Lübbenau.

Keywords: Eastern Germany, the new federal states of Germany, spatial development, economic development, transformation, municipalities of Germany, equal living conditions, deindustrialization, compact city, demographic contraction, federalism, urban planning, urban renewal, urban revitalization, case study.

Опыт развития восточных земель Германии представляется особенно актуальным для осмысления и адаптации к российской действительности. Несмотря на все различия в исходных условиях, в самом характере и особенностях трансформационных процессов, протекавших на территории бывшей ГДР и постсоветской России, а также на разницу в достигнутых результатах, можно отметить и много общего: демонтаж социалистической экономики, упадок промышленного производства, в том числе и в моногородах, необходимость фактически с нуля выстраивать систему местного самоуправления, преодолеть экономический кризис и отставание от западных соседей — все это делает изучение восточногерманского опыта интересным и перспективным с точки зрения возможности дальнейшего применения в российских условиях.

После объединения Германии на присоединенных территориях была введена в действие конституция ФРГ 1949 г.¹, гарантирующая местное самоуправление, что привело к созданию в Восточной Германии самостоятельного муниципального уровня публичной власти. Также был проведен ряд реформ, нацеленных на усиление

правового и социального государства. Одной из основных целей стало обеспечение равноценных условий жизни на территории всей страны, сокращение и преодоление отставания новых присоединенных земель и наименее благополучных старых западных земель от наиболее успешных и развитых.

Выравнивание жизненных условий в Германии является конституционной нормой, поэтому федеральное правительство реализует программы развития восточных земель, оказывая финансовую поддержку с целью обеспечения равноценности условий жизни на территории всей Германии.

При этом была сделана ставка на децентрализацию и учет разнообразия всех территорий, а федеральные земли обладают значительной степенью самостоятельности и во многом сами определяют политику в отношении муниципалитетов. Решая поставленные задачи земельные правительства используют разнообразные инструменты и подходы, такие как перепрофилирование экономики, реализацию концепции компактного интегрированного города, территориальные реформы и межмуниципальное сотрудничество.

Важнейшим условием и средством обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны является создание, укрепление и развитие самостоятельных в финансовом, экономическом и администра-

¹ Конституция ФРГ. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

тивном отношении федеральных земель и муниципалитетов. Поскольку муниципальный уровень является наиболее приближенным к гражданам и их потребностям, именно муниципальным образованиям отводится важная роль в сокращении разрыва между восточными и западными землями.

Трансформация, происходившая с новыми землями после присоединения к ФРГ, с одной стороны, открыла новые возможности и перспективы, с другой — повлекла за собой ряд проблем и создала новые вызовы. Восточные земли столкнулись с целым рядом проблем, таких как экономическое отставание, деиндустриализация, отток населения, необходимость выстраивать систему местного самоуправления. В ходе начавшейся с первой половины 1990-х гг. масштабной деиндустриализации восточных земель большие и неэффективные предприятия бывшей ГДР не выдерживали конкуренции и закрывались. Одним из наиболее острых примеров является почти полное сворачивание производства в отрасли добычи и переработки бурого угля.

В 1990-е гг. в восточных землях происходили негативные демографические изменения. Из-за роста неопределенности, характерной для переходных периодов, снизилась рождаемость. Сокращение производства, упадок ведущих отраслей промышленности и последовавшие за этим проблемы с трудоустройством и оплатой труда, а также проблемы с образованием, наблюдавшиеся в Восточной Германии после присоединения к ФРГ, вели к оттоку населения, в особенности наиболее молодых и трудоспособных граждан, на запад страны либо в наиболее крупные города на территории восточных земель.

С серьезными вызовами столкнулись в результате деиндустриализации моногорода восточных земель. В качестве одного из инструментов развития моногородов и прилегающих территорий стал рассматриваться туризм. Поскольку рост туризма как такового в основном происходит в крупных городах, туристический бизнес в небольших городах и в сельской местности целесообразно развивать совместно с культурной составляющей и проводить мероприятия, привлекающие туристов. С этой точки зрения также очень важно развитие транспортной инфраструктуры, чтобы сделать небольшие и отдаленные муниципалитеты более доступными и таким образом более привлекательными для туристов. При этом желательно все же не рассматривать туризм в качестве «моно-решения» и диверсифицировать экономику.

Обеспечение равноценных условий жизни на территории всей страны тесно сопряжено с защитой окружающей среды, заложенной в германской конституции. При этом экологическая политика рассматривается в качестве одного из важнейших условий устойчивого развития страны.

В этой связи одной из значимых политических целей в текущей повестке является обеспечение как можно меньшего использования площадей для застройки и прокладки транспортных путей. Особая ответственность в этом вопросе ложится на муниципалитеты, поскольку именно на этом уровне принимаются основные решения по градостроительным вопросам.

На сегодняшний день сохраняется тенденция роста городов, в пяти крупнейших экономических центрах Восточной Германии — Берлине, Потсдаме, Йене, Лейпциге и Дрездене — наблюдается прирост населения². Рост населения городов, в свою очередь, провоцирует рост спроса на земельные участки под застройку и инфраструктуру.

Сокращение использования площадей в условиях высокого спроса на строительство жилья является одним из серьезных вызовов, стоящих перед муниципалитетами в сфере охраны окружающей среды, наряду с демографическими изменениями и такой проблемой, как изменение климата, наблюдающиеся особенно заметно в последние годы.

Для предотвращения разбивки ландшафта в результате застройки и прокладывания новых дорог используются нормы строительного права, однако население продолжает расти, и это становится вызовом, требующим взвешенного и в то же время эффективного ответа.

Стратегические задачи пространственного развития также включают сокращение неэффективного использования территорий, в том числе непродуманного и необоснованного расширения поселений, которое имеет негативные экономические последствия. Инфраструктура в центре города, вокруг которого происходит расширение, постепенно приходит в упадок; происходит «расползание» города, ведущее к размыванию центра с качественной инфраструктурой.

Более того, если площадь поселения растет, а население не меняется или даже сокращается, это приводит к многократному увеличению нагрузки на бюджет поселения в части поддержания существующей и новой инфраструктуры. Власти на местах часто не могут справиться с подобной нагрузкой.

Наиболее важной и в то же время сложной задачей, требующей продуманного подхода, является такое распределение земель, при котором они будут выделены под застройку именно тем муниципальным образованиям, которым это действительно объективно нужно.

Целевым образом пространственного развития и градостроительной политики в Германии является формирование компактных городских поселений, что, с одной стороны, отвечает задачам охраны окружающей среды и защиты экологии, а с другой — способствует общественному участию и интеграции, включая социально слабые слои населения. Таким образом, политика формирования компактных городских образований способствует:

— охране окружающей среды, которая состоит не только в сохранении биологического разнообразия флоры и фауны, но также включает и ландшафт, который, кроме того, имеет еще и культурную ценность и также защищен соответствующими нормами федерального законодательства. В Германии вопросу сохранения ландшафта уделяется особое внимание, так как он

² См., например, Динамику численности населения федеральных земель Берлин-Бранденбург. Lange Reihe // Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. URL: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statistiken/langereihen.asp?Ptyp=450&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>

представлен на территории страны весьма разнообразно и поэтому в нем видится собственная ценность;

— устойчивому строительству, в том числе с использованием экологических материалов;

— облегчению и стимулированию гражданского участия в жизни муниципалитета, в том числе вовлечению граждан в процесс местного самоуправления; увеличение уровня доверия в обществе;

— возрождению и развитию городских центров, увеличению их привлекательности, для чего также специально выделяется дополнительное финансирование; центры реактивируют для того, чтобы способствовать возвращению туда людей и препятствовать разрастанию городов и использованию земель вокруг поселения для новой застройки.

Особенностью пространственного развития в Германии является то, что, по сути, единый подход к территориальному планированию отсутствует, так как муниципалитеты обладают самоуправлением и находятся в ведении земель, их самостоятельность закреплена в конституции. Таким образом, федерация может предлагать землям общее видение пространственного развития, однако принятие решений остается в руках земельных правительств.

Строительные вопросы входят в перечень компетенций муниципальных образований, в то время как на федеральном уровне эта область регулируется строительным кодексом³, в котором прописана необходимость обеспечения баланса между строительством жилья и охраной окружающей среды. В соответствии со строительным кодексом поселения в Германии имеют три зоны: внутреннюю зону, внешнюю зону (зона вокруг населенного пункта) и зону планирования.

Первые две зоны находятся в ведении поселения, последняя может быть им использована, но только по решению правительства земли. Для этого муниципалитету, который хочет расширяться, необходимо предоставить достаточные обоснования, включая четкий и детально разработанный план застройки, среди прочего учитывающий вопросы охраны окружающей среды и затрат на создание и поддержание инфраструктуры. При этом сложнее всего получить разрешение на строительство во внешней зоне. Запрет на строительство за пределами границ населенного пункта без согласования и соответствующего разрешения используется для обеспечения соответствия между размером поселения и его демографическим развитием, чтобы застройка была объективно обоснована.

В то же время на территории восточных земель нередко возникает обратная проблема: в результате оттока жителей из небольших поселений на запад страны либо в более крупные города восточной части, происходящего во многом по экономическим причинам, часть застройки пустует и остается неиспользованной. В таком случае может применяться целый комплекс мер по достижению большей компактности и сокращению неэффективного использования площадей, как можно видеть на примере города Люббенау, кейс которого будет далее рассмотрен более подробно.

³ Строительный кодекс ФРГ. Baugesetzbuch // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html>

Тренд на сокращение населения в малых городах и сельской местности, наблюдающийся в целом по всей стране, хотя наиболее ярко выражен именно в Восточной Германии, в особенности в федеральной земле Мекленбург-Передняя Померания. К решению этой проблемы подходят не только с точки зрения сокращения неэффективного использования земель и ограничения необоснованной застройки, но также и работая над повышением привлекательности жизни в малых поселениях.

Основной целью пространственного развития как в крупных городах, так и в небольших поселениях в сельской местности является, в первую очередь, создание более привлекательных и комфортных, сбалансированных условий для жизни на данных территориях.

Кейс района Обершпреевальд-Лаузитц

Успешным примером перепрофилирования экономики и развития туризма является район Обершпреевальд-Лаузитц (нем. Oberspreewald-Lausitz) земли Бранденбург. Район насчитывает 112 450 жителей⁴, состоит из 11 городов и общин, столицей округа является г. Зенфтенберг⁵.

Долгое время промышленность по добыче бурого угля района Обершпреевальд-Лаузитц обеспечивала основные энергетические потребности бывшей ГДР (не считая нефти, поступавшей из СССР). Карьеры занимали от 50 до 70 % площади района. Фактически экономика территории была монопрофильной и критически зависела от состояния угольной промышленности.

После воссоединения Германии угольная отрасль в Восточной Германии оказалась в глубоком кризисе. Из 15 карьеров по добыче бурого угля в районе Обершпреевальд-Лаузитц осталось пять, из 26 фабрик по его переработке – только одна. Объем добычи бурого угля в настоящее время составляет примерно одну треть от уровня 1989 г. Соответственно количество рабочих мест в угольной промышленности резко сократилось. Помимо добычи и переработки угля в районе Обершпреевальд-Лаузитц во времена ГДР функционировало текстильное производство и производство стекла. Однако в 90-е гг. данные производства были полностью свернуты. В связи с масштабной деиндустриализацией резко увеличился уровень безработицы. В пиковые моменты (в 2004 г.) она достигала отметки в 27 %⁶.

Сокращение рабочих мест привело к значительному оттоку трудовых ресурсов. Так, если в 1990 г. в районе Обершпреевальд-Лаузитц проживало 164 тыс. человек, то в 2017 — 112 тыс. человек⁷.

⁴ Численность населения районов федеральных земель Берлин-Бранденбург. Bevölkerung Tabelle // Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. URL: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/regionalstatistiken/r-gesamt_neu.asp?Ptyp=410&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6

⁵ Официальный сайт района Обершпреевальд-Лаузитц. Landkreis Oberspreewald-Lausitz. URL: <http://www.osl-online.de/seite/72913/st%C3%A4dte-und-%C3%A4mter.html>

⁶ База данных региональной статистики Германии. Die Regionaldatenbank Deutschland. URL: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/>

⁷ Динамика численности населения федеральных земель Берлин-Бранденбург. Lange Reihe // Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. URL: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/>

Сейчас район постепенно выходит из затяжного социально-экономического кризиса. Удалось стабилизировать экономическую и демографическую ситуацию. **В последние годы приток населения в район стал превышать отток.** Изменить тренд развития удалось с помощью комплексной реализации ряда мер по пере профилированию экономики района.

Во-первых, Обершпреевальд-Лаузитц сделал ставку на развитие рекреационного туризма и культуры. В рамках данного направления была построена самая большая в Германии трасса для мотогонок⁸, открыты новые музеи.

Однако ключевым проектом стала рекультивация неиспользуемых карьеров по добыче бурого угля и создание на их месте озерных ландшафтов. Административный центр района Обершпреевальд-Лаузитц город Зенфтенберг стоит на берегу искусственного озера, на месте которого до 1967 г. находился карьер по добыче бурого угля. В 1970-е гг. карьер был заполнен водой, в результате чего было создано искусственное озеро. Сейчас на месте бывших карьеров в районе существует около тридцати таких озер, одиннадцать из которых связаны между собой. Благодаря искусственным озерам, вокруг которых развивается индустрия отдыха, Зенфтенберг официально получил статус рекреационного города⁹.

Во-вторых, местные власти также делают ставку на развитие и поддержку науки и образования. В рамках этого направления были открыты филиал Бранденбургского технического университета и инновационный центр. Муниципалитетом построены три новые гимназии, дающие возможность ученикам лучше подготовиться для поступления в вузы. Гимназии расположены таким образом, чтобы обеспечить максимальную доступность для учеников из разных частей района. Кроме того, функционирует система бесплатных автобусов для подвоза учеников из населенных пунктов, где нет школ. Также была подготовлена концепция развития школьного образования, предусматривающая их техническое переоснащение. Целью указанных мер является прежде всего развитие человеческого капитала.

Целенаправленные усилия по стабилизации экономической ситуации привели к созданию новых производств, в частности, в области «зеленой энергетики», к развитию малого предпринимательства. Численность безработных в районе к 2016 г. сократилась до 6 тыс. человек¹⁰. При этом примерно половина из них относилась к категории долгосрочных безработных, состоящих на учете уже с середины 90-х гг. Тем не менее, несмотря на наличие безработицы, в районе наблюдается дефицит высококвалифицированных специалистов.

В связи с этим прилагаются усилия по привлечению обратно в район людей, ранее уехавших из Обершпреевальд-Лаузитц по причине экономических сложностей, с которыми столкнулись восточные земли в период после объединения Германии и трансформации. Среди преимуществ возвращения в район обозначаются следующие:

- открытие в районе новых высокотехнологичных производств;
- развитая социальная инфраструктура, сохранение системы детских садов;
- наличие и доступность земельных участков под застройку, простота процедуры получения земельного участка;
- сравнительно невысокая стоимость аренды жилья;
- небольшое расстояние до Берлина;
- близость к родственникам, многие из которых остались на территории района.

В целом опыт района Обершпреевальд-Лаузитц по реализации целенаправленной политики перепрофилирования экономики, созданию туристическо-рекреационного кластера и развитию человеческого капитала является достаточно успешным и может быть использован при формировании программ развития российских монопрофильных территорий.

Кейс Люббенау

Город Люббенау находится на севере района Обершпреевальд-Лаузитц земли Бранденбург и представляет интерес в качестве примера успешного перепрофилирования экономики моногорода после закрытия градообразующего предприятия, а также практической реализации концепции «компактного города» в условиях резкого демографического сжатия.

Люббенау состоит из двух частей, которые разделены железной дорогой, одна из которых представлена Старым городом, известным еще с XIV в., а вторая — так называемый Новый город, строительство которого велось в ГДР с 1956 по 1986 гг. в качестве спального района для работников новой крупной электростанции, обслуживающей промышленность по добыче бурого угля.

В 80-е гг. в Люббенау проживало до 26 тыс. человек, однако после объединения Германии население города резко сократилось до 17 тысяч человек¹¹. Основной причиной стал кризис в области добычи бурого угля, в результате которого в Люббенау была закрыта электростанция, в значительной степени обеспечивавшая занятость населения. В поисках работы жители стали массово покидать город. Цены на недвижимость резко снизились, множество квартир пустовали, особенно в Новом городе, в котором до кризиса проживали работники закрывшейся электростанции.

В 2000 г. был сделан достаточно пессимистичный прогноз относительно дальнейшего сокращения численности населения города, которое в долгосрочной перспективе должно было составить 13 тыс. человек. В связи с этим власти Люббенау стали разрабатывать концепцию развития города, отвечающую на актуаль-

de/statistiken/langereihen.asp?Ptyp=450&Sageb=12015&cereg=BBB&anzwer=6

⁸ URL: <https://www.dekra-motorsport.com/de/lausitzring/?article=90>

⁹ Официальный сайт города Зенфтенберг. Senftenberg. URL: <https://www.senftenberg.de/B%C3%BCrger/Stadtporrait/Stadtgeschichte/21-Jahrhundert.php?object=tx,2779.5&ModID=7&FID=2779.125.1&NavID=2779.60&La=1>

¹⁰ База данных региональной статистики Германии. Die Regionaldatenbank Deutschland. URL: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/>

¹¹ Historisches Gemeindeverzeichnis des Landes Brandenburg 1875 bis 2005. Landkreis Oberspreewald-Lausitz. URL: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/stat_berichte/2015/SB_A01-99-08_2006u00_BB.pdf

ные демографические и экономические вызовы. В качестве ключевого направления было обозначено формирование более компактного города. Это должно было привести к следующим положительным эффектам: снижению расходов на инфраструктуру, улучшению качества городской среды и росту цен на недвижимость (выстраиванию баланса спроса и предложение на рынке жилья). Власти Люббенау исходили из принципа, что город не является просто совокупностью зданий, но, в первую очередь, представлен жителями и комфортной городской средой, создаваемой для их комфортного проживания. Данный подход может быть рассмотрен как реализация принципа обеспечения равноценных жизненных условий, заложенный в германской конституции.

Для того чтобы сделать город более компактным, было принято решение снести избыточное жилье, а жителей переселить в дома, расположенные ближе к центру города, в которых был проведен капитальный ремонт. Власти города охарактеризовали подход к сносу застройки как «принцип луковицы», так как жилье сносили в обратном направлении по отношению к прежней вектору строительства — начиная с окраин. В первую очередь, сносились дома наиболее позднего строительства — 80-х гг. Любопытно, что, как и в Советском Союзе, в Восточной Германии наиболее качественные дома строились в годы наибольшего расцвета социалистической идеологии, в то время как в поздние периоды качество застройки заметно снижалось, аналогично добротным «сталинским» домам в СССР и менее качественным и комфортным «хрущевским» и «брежневским».

Дома в Люббенау сносили либо полностью, либо сокращали этажность с 5 до 3–4 этажей. Изначально планировали снести около 2 000 квартир, однако в итоге было ликвидировано порядка 1 300¹².

Программа реновации сопровождалась широкой информационной кампанией, коммуникацией с жителями и вовлечением их в принятие градостроительных решений. Гражданам подробно рассказывали о целях и планируемом процессе сноса, а также демонстрировали предполагаемый вид территории после реализации проекта, а также объясняли, как будут модернизированы оставшиеся дома и благоустроена территория.

¹² Проект реновации Люббенау Lübbenau «Project Lübbenau-brücke» (Brandenburg) // Werkstatt-Stadt — Innovative Projects in the Urban Development Area. URL: <http://www.werkstatt-stadt.de/en/projects/195/>

Сначала в городе был реализован пилотный проект по сносу здания, а также ремонту и благоустройству дома, куда переселялись жители. После того как проект был поддержан жителями, он был масштабирован. Проблема договоренностей с собственниками отсутствовала несмотря на то, что все жилье находилось в собственности двух городских жилищных компаний и проблем с собственниками возникнуть не могло, власти не принуждали жителей переезжать, а подробно аргументировали и обосновывали жителям пользу от переезда. Мотивируя граждан, власти обращали внимание на такие преимущества переезда ближе к центру города, как более качественный ремонт и большая площадь жилья, более комфортная городская среда и скидки на арендную плату.

Стоимость реновации в Люббенау составила около 200 млн евро, 1/3 данной суммы было профинансировано из федерального бюджета, 1/3 из бюджета земли Бранденбург, 1/3 — из городского бюджета. Бюджетные деньги, выделенные на реализацию проекта, были распределены между двумя операторами жилого фонда в Люббенау: городской жилищно-строительной компанией и жилищным кооперативом (частного жилого фонда в Люббенау нет). Операторы к бюджетным средствам добавили софинансирование в размере 1/3 от переданных им средств.

Во ходе модернизации застройки Люббенау времен ГДР была произведена полная замена коммуникаций, повышена энергоэффективность, произведена замена крыш и ремонт фасадов.

Как отмечают эксперты, программа реновации достигла своих основных целей: была стабилизирована численность населения, улучшилось качество городской среды, в том числе появились современные общественные пространства и зеленые зоны, стали появляться новые предприятия.

Кроме того, одним из конкурентных преимуществ Люббенау является то, что на границе города начинается крупный и известный природный заповедник Шпревалд. Рекреационные ресурсы активно используются властями муниципалитета. Так, система водных каналов, созданная в Люббенау, позволяет отправиться туда на лодочную прогулку практически из центра города. В результате, по словам представителей мэрии Люббенау, город с населением 17 тыс. ежегодно посещает 700 тыс. «однодневных» туристов и 350 тыс. туристов, которые остаются здесь более чем на одну ночь. Таким образом, город стал привлекательным не только для жителей, но и для туристов.

Институты управления и самоуправления на местном уровне: вариативный подход (на примере Канады)

Ларичев Александр Алексеевич,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
alexander.larichev@gmail.com

В настоящей статье рассматриваются особенности вариативного подхода к организации решения местных вопросов, предполагающего замену традиционных муниципальных институтов либо их сосуществование с иными формами самоуправления и управления на местах. Анализируя соответствующий опыт Канады, автор выделяет четыре института решения местных вопросов: муниципальное управление и управление посредством специализированных органов, относимые в целом к местному самоуправлению; государственное управление на местах, а также самоуправление коренных народов Канады. По мнению автора, хотя канадский опыт во многом детерминирован спецификой корпоративной модели местного самоуправления, идея о сочетании различных механизмов решения местных вопросов может представлять интерес и применительно к российским условиям муниципального строительства.
Ключевые слова: местное самоуправление, институты управления и самоуправления, вариативный подход, канадский опыт.

Government and Self-Government Institutions on the Local Level: an Option-Based Approach (on the Example of Canada)

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

In this article, the peculiarities of variational approach to local issues management are considered, involving the replacement of traditional municipal institutions or their coexistence with other forms of self-government and local administration. Analyzing the relevant experience of Canada, the author identifies four institutions of local issues management: municipal governance and administration through specialized bodies, generally attributed to local self-government; state administration, as well as self-government of the indigenous peoples of Canada. The author maintains that although Canadian experience is largely determined by the specifics of corporate model of local government, the idea of different mechanisms combination in local issues management may be of interest in Russian conditions of municipal development.
Keywords: local government, institutions of governance and self-government, variational approach, Canadian experience.

Анализ зарубежного права и правоприменительной практики позволяет выявить формирование различных институтов управления, функционирующих на локальном уровне с целью решения местных вопросов, т.е. организации жизнеобеспечения населения на территории его проживания и предоставления различного рода публичных услуг. Эти институты не всегда однозначно вписываются в традиционное представление о местном самоуправлении, должном охватывать нижние уровни территориальной организации публичной власти в демократических государствах. Нередки, напротив, примеры вариативности — сочетания форм самоуправления и управления самого различного характера. Не является исключением и Канада, где рассматриваемые институты имеют различную правовую и управленческую природу, в связи с чем необходимо их разграничение на категории и определение должной к применению в каждом случае терминологии.

К первой категории можно отнести органы и должностные лица муниципалитетов, обеспечивающие решение широкого круга вопросов местного значения. Классические муниципалитеты в Канаде имеют статус муниципальных корпораций (municipal corporations), а их органы принято относить к системе муниципального управления (municipal government)¹, что в совокуп-

ности и представляет одноименный институт. В рамках деятельности муниципальных корпораций обеспечивается и реализация форм непосредственной демократии, граждане привлекаются к участию в решении местных вопросов.

Согласно п. 8 ст. 92 Конституционного Акта Канады 1867 г.² муниципальные институты внутри провинции относятся к исключительному ведению законодательного органа самой провинции. Аналогичные положения содержатся в Актах о Северо-Западных территориях, Юконе и Нунавуте, территориях Канады, компетенция законодательных органов которых федеральной конституцией не определяется. Таким образом, как источником легитимации муниципальной власти, так и фактическим «вершителем судеб» муниципалитетов являются органы государственной власти субъектов Канады.

Помимо так называемых классических структур местного самоуправления, на местном уровне следует выделять и относить к особой, второй категории контролируемые населением и (или) органами муниципального управления специализированные органы (special-purpose bodies) и соответствующие их юрисдикции специальные (функциональные) округа, существующие нередко параллельно с муниципалитетами.

¹ Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada. 7th ed. Toronto: Nelson, 2009. P. 2.

² Consolidation of Constitution Acts (Canada), 1867 to 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>

В совокупности указанные территориальные и организационные формы можно определять как особый институт управления решением местных вопросов.

Рассматриваемые органы имеют особый, автономный от органов местного самоуправления статус, отличается и порядок их формирования и финансирования. Специальные округа объединяют несколько муниципалитетов либо вовсе не привязаны к их границам и выполняют какие-либо отдельные местные функции (школьные, полицейские, библиотечные округа и т.д.). С учетом институциональной автономизации соответствующего механизма в канадской доктрине не принято относить его к системе муниципального управления. Кроме того, в отличие от муниципалитетов, полностью зависящих от воли региональных органов власти, некоторые виды специализированных органов и округов имеют особую конституционную защиту.

Тем не менее, по мнению канадских исследователей А. Санктона³ и У. Магнуссона⁴, общей характеристикой органов *местного самоуправления*, объединяющей как муниципальные органы (муниципалитеты), так и автономные специализированные органы (соответствующие им округа) является то, что и те, и другие находятся под формальным политическим контролем со стороны избранных на местном уровне представителей населения либо лиц, назначенных данными представителями. Соответственно специализированные округа, равно как и муниципалитеты, относятся авторами к общей категории «местного самоуправления» (local government)⁵. Применительно к институту местного самоуправления оба рассматриваемых элемента можно считать его субинститутами.

Следует отметить, что, как справедливо указывает профессор В.Е. Чиркин, в законодательстве стран англосаксонского права (Великобритании, члена Британского Содружества и др.) принят термин local government, который имеет прямой перевод «местное управление»⁶. Однако с учетом вышеупомянутого разделения местных органов на «муниципальные» и «специализированные» можно говорить о *местном самоуправлении* в качестве объединяющей их категории. Кроме того, во многих научных источниках применительно к англосаксонской модели термины local government и local self-government указываются как фактически взаимозаменяемые⁷.

³ Sancton A. Governing Canada's City-regions : Adapting Form to Function. Montreal : Inst. for Research on Public Policy, 1994. P. 18.

⁴ Magnusson W. The Local State in Canada: Theoretical Perspectives // Canadian Public Administration. 1985. Vol. 28. No 4. P. 575–599.

⁵ Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government / D. Richmond, D. Siegel, eds. Toronto : Inst. of Public Administration of Canada, 1994. P. 1–2.

⁶ Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления : российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12 // СПС «Консультант-плюс».

⁷ См., например: Norton A. International Handbook of Local and Regional Government. Cheltenham : Edward Elgar, 1994; Wollmann H. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations // Local Government Studies. 2004. Vol. 30. No 4; Sancton A. The Doctrine of Local Self-Government in British Political Thought. Oxford : The Queen's College, 1969. 135 p. и др.

К третьей категории форм решения местных вопросов необходимо отнести так называемые «северные» комиссии (советы) либо «округа местных услуг», создаваемые в малонаселенных территориях провинций, там, где отсутствует как муниципальное управление, так и местное самоуправление в целом. Комиссии и округа, предоставляющие необходимые публичные услуги в таких местностях, создаются и контролируются органами государственной власти провинций и территорий, относясь тем самым к институту государственного управления на местах.

Участие граждан в формировании таких структур и контроле над их деятельностью ограничено и сводится по большей части к участию в «совещательных» органах, создаваемых при данных структурах. Функционирование соответствующих комиссий, таким образом, можно считать формой деконцентрации государственной власти.

Предметом деятельности подобных органов при этом является решение вопросов, относимых канадским законодательством к местным, что отличает их от территориальных органов государственной власти, реализующих чисто государственные функции (например, социальное и медицинское страхование, транспорт и др.).

К четвертому институту решения местных вопросов, представляющему собой совокупность соответствующих форм, следует отнести институт самоуправления коренных народов Северной Америки, проживающих на территории страны (indigenous self-government). С правовой и политической точки зрения автономия на решение местных вопросов данной группой населения отличается от юридической конструкции и источника муниципальной власти в Канаде.

Конституционный Акт Канады 1982 г. относит к коренным народам индейцев, эскимосов («инуитов») и метисов (ч. 2 ст. 35). Самоуправление индейцев регулируется особым федеральным статутом — Актом об индейцах (The Indian Act)⁸, в соответствии с которым индейцы вправе создавать особые единицы управления — «группы» (bands), имеющие собственные органы публичной власти. Деятельность групп по решению местных вопросов осуществляется в пределах, определяемых Правительством Канады территорий — «резерваций» (reserves). В последние годы получают развитие и иные, преимущественно договорные формы территориального самоуправления коренных народов, включая игнорируемых ранее в их самоуправленческих правах инуитов и метисов.

Указанные формы следует отличать от создаваемых в ряде провинций и территорий Канады национальных муниципальных образований (например, Тлихо (Tlicho community governments) в Северо-Западных территориях⁹, поселения метисов (Métis settlements) в Альберте¹⁰ и др.).

Если самоуправление коренных народов находится в ведении федерального центра, и договоры о создании соответствующих территориальных единиц само-

⁸ Indian Act (Canada), RSC 1985, Ch. I-5.

⁹ Tlicho Community Government Act (Northwest Territories), SNWT 2004, Ch. 7.

¹⁰ Metis Settlements Act (Alberta), RSA 2000, Ch. M-14.

управления заключаются представителями этнических групп с федеральным правительством (хотя и при участии органов государственной власти субъектов), то муниципалитеты (пусть и образованные по национальному принципу) являются, в силу положений Конституции Канады, креатурами провинций.

У признаваемого конституционно и законодательно самоуправления коренных народов Канады есть источник в виде совокупности индивидуумов — «группы» (в соответствии с Актом об индейцах) или «нации» (nation) (в соответствии с договорами и соглашениями о самоуправлении). Община же как совокупность местного населения, проживающего на определенной территории (территориальный публичный коллектив), в качестве источника местного самоуправления не выступает.

Группа или община коренного населения получает от Короны делегируемые полномочия по управлению землями, решению местных вопросов в отношении жителей соответствующих территорий. В случае с местным самоуправлением реципиентом полномочий является не община или жители, но муниципалитет в лице органов управления им. При этом сам муниципалитет как публичная корпорация признается совокупностью целого ряда элементов — земельного фонда, имущества и, среди прочего, населения, расположенных в заданных границах.

Таким образом, можно выделить четыре специфических института решения местных вопросов в Канаде: муниципальное управление и управление посредством специализированных органов, относимые в целом к местному самоуправлению; государственное управление на местах, а также самоуправление коренных народов Канады.

Несмотря на ключевую роль института муниципалитетов-корпораций, картина механизма решения местных вопросов и обеспечения жизнедеятельности местного населения без учета трех других специфических форм была бы неполной. Более того, само по себе существование и особенности организации сопутствующих институтов решения местных вопросов в Канаде, как представляется, детерминированы природой корпоративного муниципального управления.

Создание специализированных органов, а также замена муниципальных институтов государственным управлением на местах в малонаселенных местностях,

как представляется, обусловлены ограниченным характером сферы компетенции муниципальных корпораций, не ассоциируемой при этом с соответствующими правами территориальных общин. В отсутствие необходимости обеспечить реализацию коллективного права жителей на решение местных вопросов в рамках единого самоуправленческого механизма органы государственной власти могут, исходя из критериев эффективности, создавать сопутствующие муниципальным специализированные либо замещающие их органы государственного управления. Специализированные органы могут создаваться и по решению муниципальных органов, в порядке самоограничения их компетенции. Примечательно, что и те, и другие также создаются преимущественно в форме корпораций, хоть и с видоизмененным по отношению к муниципальным корпорациям статусом.

В случае же с самоуправлением коренных народов его первоначальное обособление от форм муниципального управления, следует полагать, было обусловлено иной правовой природой и характерным наличием связи между этнической группой (общиной) и ее правами на самоуправление, которые начали оформляться уже в процессе становления канадского государства. Эти особенности потребовали создания механизма, альтернативного корпоративному муниципальному управлению.

Опыт Канады свидетельствует, что решение местных вопросов может осуществляться в рамках деятельности различных институтов управления и самоуправления, функционирование которых определяется историческими, управленческими и правовыми факторами. Попытки привести эти формы к «единому знаменателю», императивно заменив на механизм местного самоуправления, как это фактически сделано в России, не всегда приводит к хорошим результатам, поскольку насаждение единообразной формы самоуправления не учитывает национальные, инфраструктурные, демографические условия отдельных территорий. Представляется, таким образом, что и в российских условиях муниципального строительства заслуживает внимание идея о выборочной организации муниципальных институтов, их сочетании с другими формами решения местных вопросов (в особенности на малозаселенных, северных территориях, и иных, с особыми условиями физико-географических характеристик и инфраструктуры).

Литература

1. Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23–27.
2. Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government / D. Richmond, D. Siegel, eds. Toronto : Inst. of Public Administration of Canada, 1994. 138 p.
3. Magnusson W. The Local State in Canada: Theoretical Perspectives / W. Magnusson // Canadian Public Administration. 1985. Vol. 28. No 4. P. 575–599.
4. Norton A. International Handbook of Local and Regional Government / A. Norton. Cheltenham : Edward Elgar, 1994. 576 p.
5. Sancton A. Governing Canada's City-regions: Adapting Form to Function / A. Sancton. Montreal : Inst. for Research on Public Policy, 1994. 103 p.
6. Sancton A. The Doctrine of Local Self-Government in British Political Thought / A. Sancton. Oxford : The Queen's College, 1969. 135 p.
7. Tindal R. Local Government in Canada, 7th ed. / R. Tindal, S. Tindal. Toronto : Nelson, 2009. 447 p.
8. Wollmann H. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France : Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations / H. Wollmann // Local Government Studies. 2004. Vol. 30. No 4. P. 639–665.

Межмуниципальная передача полномочий по решению вопросов местного значения: утраченные смыслы местного самоуправления в свете складывающейся судебной практики

Васильков Григорий Александрович,

заместитель директора Ассоциации сельских муниципальных образований и городских поселений, аспирант Челябинского государственного университета
zarich.elect@gmail.com

Исследуются проблемные аспекты заключения межмуниципальных соглашений о передаче полномочий по решению вопросов местного значения. Анализируется судебная практика с точки зрения имеющихся противоречий в подходах к толкованию федерального законодательства. Приводятся конкретные примеры санкционированного судами «выхолащивания» сущности местного самоуправления на отдельной территории, вносятся предложения по изменению ситуации.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, соглашение о передаче полномочий, межмуниципальное взаимодействие, сущность местного самоуправления.

An Inter-Municipal Transfer of Powers over Local Issue Solution: the Lost Meanings of Local Self-Government in View of the Developing Judicial Practice

Vasilkov Grigory A., Deputy Director of the Association of Rural Municipal Structures and Urban Settlements, Postgraduate Student of the Chelyabinsk State University

The author analyzes challenges of inter-municipal agreements of transfer of authority regarding matters of local significance, judicial practice in view of the current inconsistencies in approaches to interpretation of the federal law. The author cites examples of court-sanctioned “emasculatation” of the essence of local governance in a given territory and puts forth proposals for changing the situation.

Keywords: local governance, matters of local significance, self-governing authorities, agreement of transfer of authority, inter-municipal cooperation, essence of local governance.

Правовая возможность заключения соглашений между органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления, входящих в их состав отдельных поселений, о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения была предусмотрена в федеральном законодательстве еще в 2009 г.

Как следует из ч. 4 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131), соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений¹.

Сегодня на повестку дня выносятся идея «оптимизации расходов» органов местного самоуправления и ставится на контроль эффективность исполнения взятых на себя органами местного самоуправления полномочий. Однако зачастую, после заключения муниципалитетами таких соглашений реальной эффективности расходования бюджетных средств не наступает. Напротив, население муниципалитета становится пассивным и отстраняется от участия в решении вопросов мест-

ного значения на территории поселения. На практике механизм заключения межмуниципальных соглашений нередко становится разменной монетой решения межличностных проблем политических интересантов, в результате чего конституционно-правовые смыслы осуществления местного самоуправления утрачиваются. В качестве примера предлагается рассмотреть административное дело об оспаривании нормативного правового акта Карталинского городского поселения Челябинской области.

Так, в 2016 г. представительный орган Карталинского городского поселения принимает решение о передаче органам местного самоуправления Карталинского муниципального района ряда полномочий². Решение было сформулировано таким образом, что фактически предметом соглашения явилась передача не собственно полномочий, а в целом вопросов местного значения. Текст решения в этой части был прямо скопирован из ст. 14 Закона № 131 («Вопросы местного значения городского, сельского поселения»).

Более того, на уровень муниципального района передавалась фактически вся компетенция поселенческого уровня (38 вопросов местного значения). За поселением оставалось только распоряжение муниципальной собственностью.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.

² Решение Совета депутатов от 28 апреля 2016 г. № 48 «О передаче полномочий по решению вопросов местного значения Карталинского городского поселения» // Официальный сайт Администрации Карталинского городского поселения. URL: <http://www.kartaly74.ru> (дата обращения: 24.04.2018).

Кроме того, представительный орган поселения передал на уровень муниципального района и свою собственную исключительную компетенцию, а именно — утверждение правил благоустройства поселения, утверждение градостроительных планов поселения.

Администрация Карталинского поселения оспорила принятый нормативный правовой акт в Челябинский областной суд как противоречащий федеральному законодательству по вышеизложенным мотивам. Решением Челябинского областного суда требования административного истца, поддержанные заключением прокуратуры, были удовлетворены³. Суд первой инстанции, всесторонне рассмотрев дело в нескольких судебных заседаниях, в частности, указал на следующее: «Анализ нормы ч. 1 ст. 14 Закона № 131, которая практически дословно, за исключением нумерации, воспроизведена в тексте решения, дает суду основание считать, что оспариваемыми нормативными правовыми актами передана не часть, а все полномочия по решению вопросов местного значения, что противоречит смыслу ч. 4 ст. 15 Закона № 131».

На решение суда первой инстанции была подана апелляционная жалоба. Заседание суда апелляционной инстанции длилось 10 минут. Представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации вынес заключение о необходимости оставить решение Челябинского областного суда в силе. Однако апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации решение суда первой инстанции было отменено, принято новое решение об отказе в удовлетворении требований административного истца (нормативный правовой акт был признан судебной коллегией недействующим только в формальной части о дате вступления его в силу)⁴.

Вот что указывает судебная коллегия: «В редакции Закона № 131, действовавшего на момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов, приведен перечень из 39 вопросов местного значения ... в соответствии с оспариваемым нормативным правовым актом переданы полномочия по осуществлению 38 вопросов местного значения ... учитывая вышеизложенное, является очевидным вывод о том, что в данном случае осуществлена передача не всех, а лишь части полномочий, что в полной мере соотносится с ч. 4 ст. 15 Закона № 131».

Относительно доводов о дословном указании в нормативном правовом акте не полномочий, а собственно вопросов местного значения судебная коллегия считала, что такая формулировка действующему законодательству не противоречит.

Наконец, доводы о передаче исключительной компетенции представительного органа поселения были оставлены судебной коллегией без оценки в мотивированной части определения.

Представляется, что такой подход судебной коллегии, который может стать ориентиром для нижестоящих судов в обозримой перспективе, является крайне

опасным, противоречащим конституционно-правовым смыслам и решениям Конституционного Суда Российской Федерации.

Следует отметить, что разграничение категорий «вопрос местного значения» и «полномочия по решению вопросов местного значения» имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

К примеру, в ст. 14 Закона № 131 установлен такой вопрос местного значения, как организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения. При этом специальными нормативными правовыми актами определены конкретные полномочия органов местного самоуправления по его осуществлению. Если проанализировать ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О теплоснабжении», нетрудно убедиться, что имеется более девяти полномочий, раскрывающих компетенцию муниципалитета по организации теплоснабжения на соответствующей территории⁵.

Соглашения о передаче полномочий, как следует из ч. 4 ст. 15 Закона № 131, должны предусматривать порядок определения объема межбюджетных трансфертов для их осуществления, а кроме того, очевидно, что за поселением должны оставаться контрольные функции по исполнению переданных полномочий. В случае передачи неконкретизированного объема полномочий с использованием в соглашениях формулировок в виде вопросов местного значения — такие задачи исполнить на практике просто невозможно.

Е.С. Шугрина в этой связи верно замечает, что «допустимым предметом соглашения является передача части полномочий по решению вопросов местного значения органов одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования. Передача вопросов местного значения не допускается, так как вопросы местного значения для каждого типа муниципальных образований могут быть изменены только путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Однако на практике в соглашениях может содержаться перечень не передаваемых полномочий, а вопросов местного значения. Такие соглашения не соответствуют действующему законодательству и могут быть оспорены»⁶.

На это же неоднократно указывал и Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в п. 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П установлено, что «положение п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона № 131, возлагающее на городские округа организацию теплоснабжения населения в границах городского округа, имеет характер общей нормы — оно устанавливает соответствующее направление деятельности данных муниципальных образований, но не объем полномочий, которыми они обладают для решения этого вопроса местного значения...»⁷.

³ Решение Челябинского областного суда от 13 февраля 2017 г. № За-14/2017 // Официальный сайт Челябинского областного суда. URL: <http://bsa.chel-oblsud.ru> (дата обращения: 24.04.2018).

⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2017 г. № 48-АПГ17-7 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <http://vsrf.ru> (дата обращения: 24.04.2018).

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Российская газета. 2010. 30 июля.

⁶ Шугрина Е.С. Соглашения о перераспределении полномочий между муниципальными образованиями // Практика муниципального управления. 2010. № 10.

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи

Помимо прочего, нам представляется совершенно очевидным, что «математический» подход судебной коллегии в вопросе о санкционированной передаче 38 из 39 вопросов местного значения на районный уровень позволяет говорить о высокой степени риска утраты содержательного аспекта осуществления местного самоуправления в городском поселении.

Ранее, когда подведомственность рассматриваемых споров была за арбитражными судами, преобладал иной подход. Так, в 2014 г. Решением Арбитражного суда Пермского края были признаны недействующими нормативные правовые акты о передаче полномочий. Арбитражным судом в качестве основания для принятия решения, в частности, было указано следующее: «Заявителями по настоящему делу обоснованно обращено внимание на то, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на недопустимость изъятия у населения полномочий, которые могут ими исполняться, а также недопустимость выхолащивания сущности поселенческого местного самоуправления»⁸.

Таким образом, ранее совершенно обосновано в предмет доказывания по спорам о передаче полномочий входило установление мотивов и целей передачи полномочий с точки зрения сохранения конституционно-правовых гарантий граждан на осуществление местного самоуправления. Сегодня же, напротив, такие обстоятельства судами не исследуются.

Рассмотрим еще один пример. В Белгородской области представительный орган района принял нормативный правовой акт в порядке реализации ч. 4 ст. 15 Закона № 131, которым передал на уровень сельских поселений, входящих в данный муниципальный район, весь комплекс полномочий в области осуществления дорожной деятельности (также была дословно скопирована формулировка вопроса местного значения).

Отметим, что в случае с дорожной деятельностью Закон № 131 устанавливает дословно: «...а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог». Представляется, что предмет соглашения и соответствующее решение представительного органа по передаче «иных полномочий» в таком случае просто не соответствует принципу определенности нормативного правового акта.

Заместитель прокурора, кроме этого, указывал также, что «оспариваемым муниципальным правовым актом нарушаются права населения Красненского района Белгородской области, сельских поселений, а также государства в сфере организации дорожной деятельности и обеспечения безопасности дорожного движения. Возложение обязанности по содержанию автомобильных дорог местного значения на сельские поселения повле-

чет для них дополнительные бюджетные расходы, так как выделенных денежных средств в рамках межбюджетных трансфертов недостаточно».

Решением Белгородского областного суда⁹, Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации¹⁰ в удовлетворении требований было отказано. Судебная коллегия указывает, что хоть федеральные законы, регулирующие общественные отношения в конкретной сфере деятельности, и не содержат положений, позволяющих перераспределить полномочия органов местного самоуправления в области дорожной деятельности, однако это не свидетельствует об обоснованности заявленных административных требований.

Кроме того, в данном деле не проводилась экспертиза расчета межбюджетных трансфертов, и этот вопрос по существу не исследовался судами. Вновь возобладал формальный подход, при котором суды санкционировали передачу не полномочий, а вопроса местного значения, и вполне вероятно, не обеспеченного надлежащим финансированием.

На наш взгляд, сегодня следует кардинально изменить существующую практику рассмотрения споров о межмуниципальной передаче полномочий. Судам следует рекомендовать подходить к исследованию обстоятельств дела не таким формальным образом, который был рассмотрен на примерах выше, а с целью максимального учета интереса жителей соответствующей территории на непосредственное осуществление местного самоуправления. Во всех административных делах следует устанавливать цель и мотивы передачи полномочий, исключать случаи злоупотребления правом со стороны представительных органов и принятия ими подобных решений без учета мнения населения муниципалитета.

Для исключения неоднозначного толкования судами федерального закона предлагается прямо указать в ч. 4 ст. 15 Закона № 131 на недопустимость передачи вопросов местного значения в межмуниципальных соглашениях.

Также с целью установления гарантий на непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления предлагаем предусмотреть в ст. 15 Закона № 131 правовую норму следующего содержания: «Заключение соглашений о передаче полномочий органа местного самоуправления городского, сельского поселения, превышающих половину от числа, установленных для такого органа местного самоуправления в уставе муниципального образования, допускается только с согласия населения соответствующего поселения».

с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» // Официальный сайт. URL: <http://ksrf.ru> (дата обращения: 24.04.2018).

⁸ Решение Арбитражного суда Пермского края от 19 мая 2014 г. № А50-2229/2014 // Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 24.04.2018).

⁹ Решение Белгородского областного суда от 14 сентября 2017 г. № За-184/2017 // Официальный сайт Белгородского областного суда. URL: <https://oblsud--blg.sudrf.ru/> (дата обращения: 24.04.2018).

¹⁰ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31 января 2018 г. № 57-АПГ17-7 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://vsrf.ru/> (дата обращения: 24.04.2018).

Литература

1. Шугрина Е.С. Соглашения о перераспределении полномочий между муниципальными образованиями // Практика муниципального управления. 2010. № 10. С. 66–73.