

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 3 / 2018

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления 3

Кабанова И.Е. Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия легализации (муниципальный аспект) 10

Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития 15

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Шугрина Е.С. Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники: что общего в осуществлении местного самоуправления 22

Макарцев А.А. Проблемы развития городов-миллионников обсудили в Новосибирске 29

Огородникова Н.А., Шерстобоев О.Н. Города-миллионники: правовое и экономическое обеспечение инвестиционного развития 32

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Пешин Н.А. Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества? 35

Рыков А.Н. Проблемы взаимодействия местного самоуправления с государственной властью 39

Пушкарь Г.А. Развитие волонтерского движения в Сочи 43

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Митякина Н.М., Туранин В.Ю. Правовые формы деятельности местного самоуправления в сфере коммерческого оборота земли 46

Главный редактор:

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

Редационный 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)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации 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: avlor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: АРЗИ — 93650.

Формат 60×90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 09.07.2018.
Номер вышел в свет 15.08.2018.
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.

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

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

No. 3 / 2018

MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

- Bazhenova O.I.** Legal Fundamentals of the Forming of Property Base of Local Self-Government..... 3
- Kabanova I.E.** Unauthorized Constructions: Legal Issues and Consequences of Legalization (Municipal Aspect) 10
- Levina V.V.** The Role of Financial Instruments in Regulating Municipal Development..... 15

TERRITORY DEVELOPMENT

- Shugrina E.S.** Reference Points of the Northern Sea Route and the Cities with Populations Exceeding one Million: What is Common in the Exercising of Local Self-Government 22
- Makartsev A.A.** The Issues of the Development of Cities with Populations Exceeding one Million were Discussed in Novosibirsk 29
- Ogorodnikova N.A., Sherstoboev O.N.** Cities with Populations Exceeding one Million: Legal and Economic Support of Investment Development..... 32

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- Peshin N.L.** Municipal Government: the Continuation of the State or an Institute of Self-Organization of the Society?..... 35
- Rykov A.N.** The Issues of the Interaction of a Local Self-Government with the State Authority 39
- Pushkar G.A.** Development of Volunteerism in Sochi..... 43

LAND USE AND URBAN DEVELOPMENT

- Mityakina N.M., Turanin V.Yu.** Legal Forms of Activity of a Local Self-Government in the Sphere of Commercial Turnover of Land 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);

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

Kirichuk Stepan M., Doctor of Sociology, Professor, First Deputy Chairman of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow);

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

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

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

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

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

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

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

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

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: Publishing Group «Jurist»
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 09.07.2018.
Edition printed 15.08.2018
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.

Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления

Баженова Ольга Ивановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
[olga_bazhenova2012@mail.ru]
119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

Автором предпринята попытка последовательного изложения современного механизма формирования имущественной базы муниципальных образований, в том числе раскрыты конституционные начала формирования экономической основы местного самоуправления в целом и — на их основе — законодательный порядок формирования имущественной основы муниципальной власти. Особое внимание уделено основаниям возникновения и прекращения права муниципальной собственности.

Ключевые слова: муниципальная собственность, компетенция, вопросы местного значения, приватизация, предпринимательская деятельность.

Legal Fundamentals of the Forming of Property Base of Local Self-Government

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

The article presents a modern mechanism for the formation of the property base of municipalities, including the constitutional basis of the economic basis of local self-government and the legislative procedure for the formation of a municipal property basis.

Keywords: municipal property, competence, local issues, privatization, entrepreneurial activity.

1. Экономическая основа местного самоуправления: общая характеристика.

В соответствии с ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 131-ФЗ) экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Крепкая экономическая основа — важнейшая составляющая организации местного самоуправления в Российской Федерации. Очевидно, что эффективность осуществления компетенции местного самоуправления (муниципальных образований) может быть обеспечена только в том случае, если объему решаемых им вопросов соответствует объем материально-финансовых ресурсов, направляемых на их решение. Таково «оперативное», связанное с функциональным предназначением местного самоуправления, значение экономической основы. В то же время экономическая основа местного самоуправления — это одна из гарантий его существования как такового. В этом контексте местное самоуправление может быть действительно состоявшимся, если оно экономически состоятельно. Условием экономической состоятельности муниципальных образований является их экономическая самостоятельность, т.е. обеспеченная правовыми средствами возможность осуществлять правомочия собственника, управлять муниципальной собственностью по собственному усмотрению, в конституционно и законодательно установленных пределах.

1.1. Конституционные начала экономической основы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации уделяет немалое внимание вопросам экономической обеспеченности местного самоуправления (муниципальных образований).

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Во-первых, как следует из ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, **муниципальная собственность признается одной из форм собственности**, защищаемой равным образом с частной, государственной и иными формами собственности.

С одной стороны, признание муниципальной собственности в качестве одной из *форм* собственности создает важные конституционно-правовые предпосылки для реализации *права* муниципальной собственности.

Исторически закрепление права коммунальной (впоследствии муниципальной) собственности продемонстрировало отказ от прежней практики ведения местного хозяйства, когда местные Советы распоряжались переданной им «на баланс» государственной собственностью. Признанием права муниципальной (коммунальной) собственности подчеркиваются широкие пределы хозяйственно-экономических возможностей муниципальных единиц. Местное самоуправление обладает правом свободного, независимого прежде всего от усмотрения органов государственной власти, решения вопросов управления, в том числе распоряжения принадлежащим ему на праве собственности имуществом. На отношения муниципальной собственности распространяется общий — конституционно-правовой — режим осуществления права собственности. Как подчеркивает Конституционный Суд Российской Федерации, в конституционных положениях о признании и защите муниципальной наравне с иными формами собственности (ст. 8), о самостоятельности местного самоуправления о владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью (ст. 130), о самостоятельном управлении муниципальной собственностью (ст. 132), о гарантии права на судебную защиту (ст. 133), по сути, выражены общепризнанные принципы неприкосновенности и свободы собственности, а также свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота, из которых проистекает свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое

имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом (Постановление от 22 ноября 2000 г. № 14-П).

В силу конституционного требования о равной защите всех форм собственности право собственности муниципальных образований может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение является соразмерным конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится (Постановление от 22 ноября 2000 г. № 14-П). Так, Конституционный Суд Российской Федерации признал допустимым введение ограничений права муниципальной собственности, обусловленных конституционно одобряемыми целями развития малого и среднего предпринимательства. Это предполагает, по смыслу ст. 35 Конституции Российской Федерации, предоставление местному самоуправлению разумного возмещения, компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности и недопустимости ограничения прав местного самоуправления (Постановление от 20 декабря 2010 г. № 22-П).

С другой стороны, в конституционной формуле о признании муниципальной собственности особой формой собственности (отвлекаясь от дискуссии о необходимости закрепления многообразия форм собственности) нельзя не видеть много конституционно-правового смысла. Муниципальная собственность как отдельная форма собственности наделяет местное самоуправление той степенью хозяйственно-экономической свободы, которая обеспечивает его самостоятельность не только в имущественных — муниципально-хозяйственных — отношениях. Гарантируя устойчивость положения местного самоуправления (муниципальных образований) в экономических отношениях, муниципальная форма собственности оказывается одним из гарантов самостоятельности местного самоуправления в целом.

Во-вторых, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 130) местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает не только самостоятельное решение населением вопросов местного значения, но и **самостоятельное осуществление населением правомочий собственника** — владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Тем самым население, в развитие конституционной концепции местного самоуправления, основанной на признании населения основным субъектом местного самоуправления, выступает в особом, конституционно-правовом, статусе собственника. В конституционном праве этот статус зачастую выражается в формуле «собственность — достояние населения».

Конституционно-правовой статус собственника напрямую не создает возможности реализации населением (местным сообществом) правомочий собственника в конкретных правовых отношениях. Возлагая на законодателя обязанность разработки соответствующих мер (правовых средств) по обеспечению участия населения — непосредственно либо через органы местного самоуправления — в имущественном правовом обороте, Конституция России задает для него конституционно-ценностные ориентиры.

В-третьих, Конституция Российской Федерации исходит из наличия у местного самоуправления собственного бюджета. Как следует из ее ч. 2 ст. 132, органы

местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Наличие у муниципалитета местного бюджета предполагает (требует от законодателя) закрепления такого правового режима планирования, аккумулярования и расходования финансовых средств, предназначенных для осуществления функций местного самоуправления, который (в отличие от сметы) обеспечит текущую финансовую самостоятельность местного самоуправления.

Обеспечивая финансовую самостоятельность управления бюджетно-финансовыми ресурсами, местный бюджет, точнее, аккумулируемые в нем средства, — в конституционно-правовом смысле — выступают объектом права муниципальной собственности. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, поступающие в бюджет муниципального образования налоговые доходы представляют собой объект муниципальной собственности и наряду с другими ее объектами входят в состав имущества, необходимого для решения задач местного самоуправления (Постановление от 5 июля 2016 г. № 15-П). Тем самым местный бюджет, как и муниципальная собственность в целом, оказывается важнейшей гарантией самостоятельности местного самоуправления.

В-четвертых, создавая предпосылки для разработки особого правового режима аккумулярования и расходования муниципально-финансовых ресурсов, Конституция России одновременно закрепляет и собственные источники их возникновения — **местные налоги и сборы**. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции России органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы.

Конституционно-правовой смысл понятия «установление налогов и сборов» Конституционный Суд Российской Федерации раскрыл в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П, Определении от 5 февраля 1998 г. № 22-О. Согласно его правовой позиции, исчерпывающий по своему характеру перечень местных налогов и сборов закрепляется федеральным законом (Налоговым кодексом Российской Федерации). Применительно к местным налогам «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся представительными органами муниципальных образований в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Установление налога муниципальным образованием означает его право самостоятельно решать, вводить или не вводить на своей территории соответствующий налог, поскольку исчерпывающий перечень местных налогов порождает только право, но не обязанность установить налог, а также конкретизацию общих правовых положений, в том числе детальное определение субъектов и объектов налогообложения, порядка и сроков уплаты налогов, правил предоставления льгот, способы исчисления конкретных ставок (дифференцированные, прогрессивные или регрессивные) и т.д.

2. Особенности правового регулирования отношений по формированию экономической основы местного самоуправления.

Общий правовой режим осуществления муниципальной собственности (в широком, конституционно-правовом, смысле) устанавливается актами гражданского и бюджетного законодательства Российской

Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — Закон № 131-ФЗ) содержит отдельную — восьмую — главу «Экономическая основа местного самоуправления». Эта глава призвана отразить особенности регулирования финансово-имущественных отношений, обусловленные реализуемой в Российской Федерации концепцией местного самоуправления, и тем самым создать государственные гарантии экономической самостоятельности местного самоуправления.

Общие положения, закрепляющие основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности, порядок его осуществления (управления), содержатся в гражданском законодательстве Российской Федерации. Гражданский кодекс Российской Федерации, как системообразующий акт гражданского законодательства, создает общую правовую основу для текущего правового регулирования отношений собственности в России. В соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции России гражданское законодательство относится к сфере предметов исключительного ведения Российской Федерации. Принятие законов субъектов Российской Федерации по этим вопросам не допускается.

Особенности правового режима права публичной собственности, в том числе особые основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности и особенности его осуществления (управления) в отношениях с иными публичными собственниками, могут устанавливаться специальными федеральными законами. На это непосредственно указывают и положения ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации. Федеральный закон, закрепляющий правовой режим права публичной собственности, до сих пор не принят. До принятия специального закона отношения публичной собственности регулируются отдельными федеральными законами, прежде всего Законом № 122-ФЗ³. Субъекты Российской Федерации в пределах компетенции, закрепленной за ними Законом № 122-ФЗ, принимают нормативные правовые акты по вопросам муниципальной собственности (например, закрепление порядка разграничения имущества между муниципальными образованиями). Впрочем, полномочие субъектов Федерации осуществлять правовое регулирование отношений муниципальной собственности, даже в установленных Законом № 122-ФЗ пределах, спорно.

Общие положения, закрепляющие порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также порядок составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, устанавливаются Бюджетным кодексом Рос-

сийской Федерации. Субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты по вопросам управления местным бюджетом в случаях, когда им это право предоставлено Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 2).

В главу 8 Закона № 131-ФЗ включены правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с особенностями формирования и управления (владения, пользования и распоряжения) имуществом, принадлежащим на праве собственности муниципальным образованиям, а также с особенностями составления, утверждения и исполнения местного бюджета.

2. Имущественная база местного самоуправления — один из элементов его экономической основы.

2.1. Принципы формирования имущественной основы местного самоуправления.

Современное законодательство закрепляет единственный — *целевой* — принцип формирования перечня муниципального имущества. Виды и объем имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, обусловлены функциональным назначением местного самоуправления.

Целевой принцип формирования муниципальной собственности проистекает из публично-правовой природы муниципальной собственности, в силу которой она следует общим интересам публичной власти и связана с осуществлением ее задач и функций. Это предполагает нахождение в собственности муниципальных образований только того имущества, которое необходимо для реализации их функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов муниципальной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П).

Реализация данного принципа призвана создать условия для надлежащего осуществления местным самоуправлением своих функций в условиях социально ориентированной рыночной экономики, с учетом целевого единства системы публичной власти в Российской Федерации.

На протяжении длительного времени, вплоть до принятия Закона № 131-ФЗ, попытки определить содержание и провести целевой принцип в жизнь были неудачными. На первом этапе (в начале 1990-х годов), в период разгосударствления ранее единого фонда государственной социалистической собственности, проходившего параллельно в двух направлениях, с одной стороны, путем ее разграничения между субъектами публичной власти (Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»), а с другой, путем приватизации, целевой подход к (первичному) формированию муниципальной имущественной базы осуществлен не был. В отсутствие четкого законодательного порядка передачи имущества, на фоне особой «привлекательности» процессов приватизации для политической элиты в муниципальной собственности оказались неликвидные, социально обремененные объекты; одни объекты, которые должны были поступить в муниципальную собственность, оказались приватизированы, причем зачастую до того, как посту-

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

пили в муниципальную собственность, другие Российская Федерация, и чаще всего субъекты Российской Федерации, сохранили «за собой».

В последующем (вторая половина 90-х годов), в отсутствие нормативных принципов и порядка разграничения полномочий и разграничения имущества между публичными собственниками субъекты Федерации игнорировали требование ст. 61 Закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, отказываясь передавать в муниципальную собственность объекты, которые могли быть использованы для выполнения муниципальных функций. Муниципальные образования в условиях стихийного становления рыночной экономики при неполной и противоречивой законодательной базе регулирования экономических отношений, оказались втянуты в экономическую деятельность, конкурируя с частными хозяйствующими субъектами в отдельных секторах экономики. Направленность прибыли, полученной ими от вовлечения в предпринимательский оборот, на решение вопросов местного значения (в том числе содержание высокозатратных социально значимых объектов) предполагала соблюдение принципа целевого использования муниципальной собственности.

По смыслу положений ст. 50 Закона № 131-ФЗ, призванной исправить перекосы в формировании муниципальной собственности базы, *целевой принцип* формирования муниципальной собственности означает следующее: в муниципальной собственности может находиться имущество, необходимое для организации и осуществления компетенции муниципальных образований («имущество следует за компетенцией»).

Закон № 131-ФЗ не перечисляет конкретные объекты (виды объектов), которые могут находиться в муниципальной собственности, а указывает лишь на ту цель, для достижения которой объект, находящийся (поступающий) в муниципальной собственности, может быть использован.

Учитывая состав (содержание) компетенции муниципальных образований, в муниципальной собственности может находиться имущество, которое используется:

- *во-первых*, в целях организации местного самоуправления на территории конкретного муниципального образования, в том числе для обеспечения деятельности органов муниципального образования и иных органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений и т.д.;

- *во-вторых*, в целях осуществления компетенции муниципального образования, а именно:

- решения вопросов местного значения с учетом особенностей формирования перечня вопросов местного значения каждого вида (типа) муниципального образования;

- осуществления переданных муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий;

- реализации муниципальным образованием прав по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения.

Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения между поселением и муниципальным районом, муниципальным образованием и

субъектом Российской Федерации не влечет за собой перераспределения имущества между соответствующими публично-правовыми образованиями, поскольку перераспределение полномочий не меняет принадлежности вопроса местного значения.

Целевой принцип формирования имущественной базы, с одной стороны, вносит — вслед за разграничением компетенции — ясность в имущественные отношения между муниципальными образованиями и иными публично-правовыми образованиями, с другой — создает условия для баланса частного и муниципального секторов экономики на основе приоритета права частной собственности и права на предпринимательскую деятельность. Тем самым действие целевого принципа призвано создать устойчивую материальную базу местного самоуправления, позволяющую муниципалитетам выполнить возложенные на них функции, сосредоточить их усилия на организации решения проблем жизнеобеспечения граждан (а не борьбы за собственность с предпринимательским сообществом и/или публично-правовыми образованиями).

В то же время реализация данного принципа вызывает отдельные сложности на практике. С одной стороны, они обусловлены до сих пор не решенными проблемами разграничения компетенции между государством (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации) и муниципальными образованиями, особенно в сферах, требующих совместного приложения их усилий (в сферах совместной компетенции). В отсутствие полного и устойчивого представления о компетенции муниципалитета вряд ли можно требовать соблюдения целевого принципа при формировании муниципальной имущественной базы. С другой стороны, не меньшие сложности в реализации целевого принципа объясняются чрезвычайными затруднениями в определении степени муниципального присутствия в различных сферах экономической деятельности, связанных с оказанием услуг гражданам. Вытекавший из первоначальной редакции ст. 50 Закона № 131-ФЗ запрет обладания имуществом в экономических сферах с высоким уровнем конкурентоспособности (сферы связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания) повлек за собой немалые проблемы: в отдельных — прежде всего небольших — муниципалитетах жители оказались без соответствующих услуг (помывка в бане, чистка одежды, в малых селах — приобретение продуктов питания и иных товаров повседневного пользования), поскольку высококонкурентный по общему правилу сектор частного бизнеса в конкретной ситуации (в небольших, как правило, муниципалитетах) отсутствовал. От указанного законодательного запрета пришлось отказаться. В сферах же с потенциально низкой или средней конкурентоспособностью, наоборот, частный бизнес в крупных муниципалитетах оказался успешным (сфера ритуальных услуг, транспортное обслуживание населения, содержание дорог, организация дошкольного питания, благоустройство). Это привело к «борьбе» с муниципальными предприятиями, создающими, по мнению государства, в лице Федеральной антимонопольной службы, угрозу предпринимательству, по всей стране вне зависимости от того, идет ли речь о крупных или малых муниципалитетах.

Перед наукой муниципального права стоит задача выработки, в том числе на основании складывающейся правоприменительной практики, критериев применения целевого принципа формирования муниципальной собственности.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Правовые последствия возникновения в муниципальной собственности имущества, *не соответствующего целевому принципу его формирования*. В случае нахождения в муниципальной собственности имущества, не соответствующего целевому принципу его формирования, оно подлежит реперофилитрованию, передаче в собственность иного публично-правового образования либо отчуждению. Закон не устанавливает ни очередности, ни общих правил определения очередности действий с таким имуществом.

Реперофилитрование — способ распоряжения муниципальным имуществом, позволяющий изменить его целевое назначение ради дальнейшего использования для организации местного самоуправления или решения иного вопроса, составляющего компетенцию муниципального образования. Реперофилитрованный объект остается в муниципальной собственности. Возможность реперофилитрования зависит от сложности изменения целевого назначения (нежилое помещение либо специализированный объект инфраструктуры), от характера вопроса, на решение которого он направляется (обязательный либо факультативный вопрос местного значения, вопрос местного значения либо делегированное государственное полномочие), от эффективности использования в новом, измененном, назначении, от состояния конкуренции в той сфере, в которую вовлекается объект с измененным назначением, и т.д.

Передача в собственность иного публично-правового образования — это способ распоряжения муниципальным имуществом, позволяющий сохранить возможность его использования по прежнему целевому назначению путем передачи в собственность того публично-правового образования, которому передано соответствующее полномочие. Это мера, направленная на обеспечение буквального действия генерального правила, лежащего в основе целевого принципа, — «имущество следует за компетенцией». Данный способ распоряжения имуществом вытекает из общности правовой природы публичной (муниципальной и государственной) собственности, из общности — в исходном пункте — источника ее создания, а также из общности целей единой системы публичной власти. Неважно, в собственности кого из публичных собственников находится объект, важно, чтобы он использовался по своему целевому назначению. Возможность использования данного способа может зависеть от основания «перехода» компетенции и, соответственно, права собственности (разграничение компетенции либо территориальные изменения, например) от одного к другому муниципальному образованию либо к другому публично-правовому образованию.

Приватизация — способ распоряжения муниципальным имуществом, направленный на отчуждение объекта муниципальной собственности путем его передачи из муниципальной (публичной) в частную собственность. По общему правилу приватизация не предполагает сохранения целевого назначения отчуждаемого объекта. Хотя в ряде случаев допустимо установление данного требования, но не более установленного законом срока (например, объекты социальной инфраструктуры для детей — не более чем 10 лет, иные объекты социально-культурного назначения — не более 5 лет). Приватизация — это крайняя мера, используемая при невозможности реперофилитрования объекта либо его передачи в собственность иного публично-правового образования. Впрочем, в условиях глубокой эконо-

мической трансформации не исключено приоритетное использование приватизации в качестве инструмента достижения баланса между частным и публичным, в том числе муниципальным, секторами экономики в обновленной обстановке.

2.2. Основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности установлены Гражданским кодексом Российской Федерации, принятыми в соответствии с ним иными актами гражданского законодательства (федеральными законами), а также Законом № 122-ФЗ, Законом № 131-ФЗ.

Гражданско-правовые основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности вытекают из ст. 218, 235 Гражданского кодекса Российской Федерации. В зависимости от особенностей участия муниципальных образований в гражданских правоотношениях такие основания могут быть разделены на общие и специальные.

В случаях возникновения права муниципальной собственности по *общим основаниям* муниципальное образование выступает участником гражданских правоотношений на началах равенства с иными его участниками. К этим основаниям относятся: создание (изготовление) вещи, договор.

Создание (изготовление) вещи (ч. 1 ст. 218 ГК РФ) — первоначальный способ возникновения права собственности, т.е. на эту вещь не могло быть установлено ничьего права собственности, поскольку самой вещи как отдельного объекта гражданских прав не существовало. К созданию вещи приравнивается ее реконструкция (модернизация), если собственник вещи преследовал цель реконструкции (модернизации). На основании ч. 1 ст. 218 ГК РФ для муниципального образования вещь создается муниципальным предприятием. Такое предприятие приобретает право хозяйственного ведения или оперативного управления на вещь, а муниципальное образование — право муниципальной собственности на нее.

У муниципального образования может возникнуть право муниципальной собственности *на вновь созданную вещь* в том случае, если она создана частным хозяйствующим субъектом по муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для муниципальных нужд (ст. 763–768 ГК РФ), концессионного соглашения (Федеральный закон от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях»).

Кроме того, муниципальное образование может *приобрести право муниципальной собственности на основании договора* (ч. 2 ст. 218 ГК РФ) — *муниципального контракта на поставку товаров* для муниципальных нужд (ст. 525–534 ГК РФ). Это производный способ возникновения права муниципальной собственности, предполагающий переход права собственности на вещь от одного собственника к другому в порядке правопреемства.

В случаях возникновения права муниципальной собственности по *специальным основаниям* правовое положение муниципального образования в гражданских правоотношениях напрямую связано с выполняемой им публичной функцией. Добровольного волеизъявления муниципального образования на приобретение права муниципальной собственности на вещь не требуется. Здесь различают основания *изъятия вещи для муниципальных нужд*, производимого на началах *возмездности* (компенсации собственнику стоимости изымаемой вещи), и основания *безвозмездной передачи* имущества в муниципальную собственность.

Основания для *изъятия вещи для муниципальных нужд*, осуществляемого на началах *возмездности*:

— выкуп земельного участка для муниципальных нужд (ч. 1 ст. 279 ГК РФ) и зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, находящихся на изымаемом для муниципальных нужд земельном участке, либо помещений или машино-мест, расположенных в таких зданиях, сооружениях (ст. 239.2 ГК РФ).

— выкуп для муниципальных нужд ранее приватизированных объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в случае нарушения собственником условия о сохранении целевого назначения объекта (ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации»);

— передача в муниципальную собственность социально значимых объектов, проданных в рамках конкурсного производства, при условии нарушения покупателем условий о надлежащем содержании и использовании объектов по целевому назначению (ч. 4.2 ст. 132 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры используются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Законодатель вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется и распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (Постановление от 16 мая 2000 г. № 8-П).

Основания для *безвозмездной передачи имущества в муниципальную собственность*:

— передача в муниципальную собственность вещей, которые не имеют собственника либо с высокой степенью вероятности могут оказаться без собственника (хозяина), который проявил бы надлежащую заботу о них. Муниципальное образование выступает здесь как «собственник в последней инстанции», выполняя функции по благоустройству (в широком смысле) территории, предотвращению состояния бесхозяйности, заброшенности вещей и обеспечению их использования по целевому назначению. Здесь различают: приобретение права муниципальной собственности на бесхозяйные вещи (ст. 225 ГК РФ), приобретение права муниципальной собственности на выморочное имущество — жилые помещения, земельные участки и доли на них (ст. 1151 ГК РФ); передача в муниципальную собственность имущества, не проданного в ходе конкурсного производства (ст. 148 Закона о банкротстве);

— передача в муниципальную собственность социально значимых объектов, не проданных в рамках конкурсного производства (ч. 5 ст. 132 Закона о банкротстве). По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, безвозмездный порядок передачи имущества в муниципальную собственность только в случае, если оно не было продано в результате проведения торгов, не противоречит Конституции Российской Федерации (Определение от 23 апреля 2013 г. № 640-О). Арбитражный суд Московского округа по одному из дел указал: «Необходимость в передаче такого имущества в

муниципальную собственность возникает у должника не в силу обязательной нормы закона о безвозмездной передаче имущества, а в связи с тем, что на такое имущество после двукратных торгов не нашлось покупателя. То есть в муниципальную собственность должник передает имущество, реализация которого невозможна ввиду отсутствия на него спроса, а следовательно, в условиях, когда предусмотренным законом способом (путем продажи на торгах в виде конкурса) исчерпана возможность получения компенсации за такое имущество» (Постановление от 10 августа 2016 г. № Ф05-10373/2016).

Единственное гражданско-правовое *основание прекращения права муниципальной собственности на вещь — приватизация*. Это возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципального образования, в собственность физических и юридических лиц.

В настоящий момент приватизация муниципального имущества осуществляется в общем (Закон о приватизации) и в упрощенном (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵) порядке. Упрощенная приватизация введена на начальном этапе муниципальной реформы в качестве временной (но в результате — существенно подзатянувшейся) меры по избавлению муниципальных образований от скопившегося у них нецелевого имущества и, одновременно, государственной меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Данный — упрощенный — порядок применяется при приватизации муниципального недвижимого имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства. В остальных случаях действует общий порядок приватизации.

Закон о приватизации устанавливает единый порядок приватизации имущества, находящегося в публичной собственности, в том числе единый порядок принятия решения о приватизации, единые способы приватизации, общий порядок заключения и исполнения договора купли-продажи имущества и последствия его несоблюдения.

Публично-правовые основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности установлены п. 11, 11.1 ст. 154 Закона № 122-ФЗ, Законом № 131-ФЗ.

Закон № 122-ФЗ (п. 11 ст. 154) проводит целевой принцип формирования публичной, в том числе муниципальной, собственности. Согласно закрепленному в нем правилу, передача имущества из государственной (федеральной и субъектов Российской Федерации) в муниципальную собственность, а также из муниципальной в государственную (федеральную и субъектов Российской Федерации) осуществляется в том случае, если нахождение имущества в государственной или, соответственно, муниципальной собственности не допускается. *Основанием возникновения либо прекращения права муниципальной собственности* в этом случае являет-

⁵ Положения Закона, устанавливающие упрощенный порядок приватизации, действуют до 1 июля 2018 г. Но здесь следует иметь в виду, что с момента первоначального принятия в 2008 г. срок действия данного Закона — в рассматриваемой части — неоднократно продлевался (2010, 2013, 2015).

ся разграничение компетенции между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

К общим принципам передачи имущества из собственности одного в собственность другого публичного собственника относятся: безвозмездность, учет волеизъявления собственника (в том числе муниципального образования) на передачу объекта в собственность другого публично-правового образования. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, при разграничении полномочий между уровнями публичной власти безвозмездная передача муниципальной собственности в федеральную либо собственность субъектов Российской Федерации предполагает необходимость согласованных действий соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Тем самым федеральный законодатель исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности, решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности (Постановление от 30 июня 2006 г. № 8-П, Определение от 7 декабря 2006 г. № 542-О). Кроме того, в случае передачи имущества, закрепленного за учреждениями/предприятиями, необходимо согласие предприятия/учреждения.

Перечень имущества, подлежащего передаче, утверждается решением о передаче имущества из собственности одного в собственность другого публично-правового образования. Решение о передаче имущества является основанием возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие передачу имущества, обязаны передать, а органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие принятие имущества, обязаны принять передаваемое имущество в соответствии с передаточным актом.

Право собственности на имущество возникает с даты, устанавливаемой решением о передаче имущества. Нормы ГК РФ, а также Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям Закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

Основаниями возникновения либо прекращения права муниципальной собственности при передаче (разграничении) имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования (п. 11.1 ст. 154 Закона № 122-ФЗ) являются:

- разграничение компетенции между двумя муниципальными образованиями, т.е. внесение изменений в перечни вопросов местного значения муниципального района и сельского поселения, городского округа с внутригородским делением и внутригородского района;
- изменение границ муниципального образования, если оно влечет за собой отнесение территорий отдель-

ных населенных пунктов одного муниципального образования к территории другого муниципального образования;

- преобразование муниципальных образований;
- упразднение муниципального образования либо создание вновь образованного муниципального образования на межселенной территории.

Разграничение имущества между муниципальными образованиями осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Порядок согласования перечня имущества, подлежащего передаче, порядок направления согласованных предложений устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Указанный правовой акт субъекта Российской Федерации является основанием возникновения права муниципальной собственности на имущество.

Органы местного самоуправления в установленный срок после вступления в силу правового акта субъекта Российской Федерации передают или принимают имущество в муниципальную собственность, их уполномоченные лица подписывают передаточный акт о принятии имущества в муниципальную собственность.

Право собственности на имущество возникает с момента, устанавливаемого законом субъекта Российской Федерации. Нормы ГК РФ, а также Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям Закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

2.3. Муниципальное образование ведет учет муниципального имущества в реестре муниципального имущества.

Реестр муниципального имущества — это информационная база данных об имуществе, принадлежащем на праве собственности муниципальному образованию. Реестр содержит перечень объектов и данные, позволяющие идентифицировать эти объекты (адрес (местоположение) недвижимого имущества, кадастровый номер, площадь и (или) иные параметры, характеризующие физические свойства недвижимого имущества, сведения о кадастровой и балансовой стоимости, начисленной амортизации (износе), реквизиты правоустанавливающих документов и т.д.).

Реестр выполняет учетную и информационную функции; он не имеет правоустанавливающего значения, т.е. с фактом внесения сведений в него не может быть связан момент возникновения (прекращения) права муниципальной собственности. Это подчеркивается и Верховным Судом Российской Федерации: доказательством права собственности на недвижимое имущество является выписка из ЕГРП; факт включения недвижимого имущества в реестр государственной или муниципальной собственности сам по себе не является доказательством права собственности или законного владения (Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ № 10/22 от 29 апреля 2010 г.).

На настоящий момент правила ведения реестра муниципального имущества установлены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 августа 2011 г. № 424.

Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия легализации (муниципальный аспект)*

Кабанова Ирина Евгеньевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
[kabanova-ie@ranepa.ru]
119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

Рассматриваются актуальные вопросы признания права собственности на самовольную постройку и возможные негативные последствия легализации самовольных построек для органов местного самоуправления.

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

Unauthorized Constructions: Legal Issues and Consequences of Legalization (Municipal Aspect)

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

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

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

Способы легализации самовольных построек

В действующей редакции п. 3 ст. 222 ГК РФ законодателем в силу давности и распространенности такого явления, как самовольное строительство, оставлена «лазейка» — право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении обозначенных в ГК РФ условий. Право собственности на самовольную постройку, возведенную лицом на принадлежащем ему земельном участке, может быть признано судом, если лицо имеет право на земельный участок и соблюдено целевое назначение этого участка, если сохранение самовольной постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан, а также если лицом соблюдены установленные градостроительные, строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные правила и нормативы.

Статья 222 ГК РФ предлагает два возможных пути легализации:

- 1) судебный порядок;
- 2) иной порядок, установленный законом.

Общая характеристика и проблемы судебного порядка легализации самовольных построек

В материалах судебной практики отмечается, что признание права собственности на самовольную постройку в судебном порядке является **исключительным способом** защиты права, который может применяться в случае, если лицо, обратившееся в суд, по какой-либо не зависящей от него причине было лишено возможности получить правоустанавливающие документы на вновь созданный или реконструированный объект недвижимости в порядке, установленном нормативными правовыми актами, регулируемыми отноше-

ния, связанные с градостроительной деятельностью, и отношения по использованию земель¹. Такой иск не может быть использован для упрощения регистрации прав на вновь созданный объект недвижимости с целью обхода норм специального законодательства, предусматривающего разрешительный порядок создания и ввода в гражданский оборот новых недвижимых вещей.

Если орган местного самоуправления отказывает в выдаче разрешения на строительство на принадлежащем застройщику земельном участке в отношении уже возведенного объекта, такой отказ является правомерным, поскольку ГрК РФ (ст. 51) не предусматривает возможности и процедуры выдачи разрешения на строительство на уже возведенный объект².

Несмотря на то, что в судебной практике присутствует и противоположная позиция — отказ органа местного самоуправления в выдаче разрешения на строительство признается незаконным со ссылкой на то, что действующим законодательством отказ в выдаче разрешения на строительство по тому основанию, что данный объект уже построен и является самовольно возведенным строением, не предусмотрен³, важно учесть, что критерием оценки принятия надлежащих мер к получению разрешительных документов на строительство является добросовестность застройщика.

¹ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

² Например: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 октября 2017 г. № Ф08-8130/2017 по делу № А53-12381/2016; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 сентября 2013 г. № Ф03-3235/2013 по делу № А24-4933/2012 // Тексты всех судебных решений, приведенных в настоящей статье, содержатся в СПС «Консультант Плюс».

³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 апреля 2009 г. по делу № А31-2844/2008-24 // СПС «КонсультантПлюс».

* Продолжение. Начало см.: Кабанова И.Е. Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия сноса (муниципальный аспект) // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2018. № 2. С. 28–33.

Решение по делу будет зависеть от того, предприняло ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию.

Правомерным является отказ в выдаче разрешения на строительство в случае наличия на участке законченного строительством объекта, если до начала строительства застройщик не обращался с заявлением о выдаче разрешения на строительство с приложением необходимых документов⁴.

Если же единственными признаками самовольной постройки являются отсутствие разрешения на строительство и/или отсутствие акта ввода объекта в эксплуатацию, к получению которых лицо, создавшее самовольную постройку, предпринимало меры, то иск о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению при соблюдении критериев легализации.

Отдельные нарушения, которые могут быть допущены при предоставлении земельного участка для строительства и при возведении постройки, в том числе нарушения градостроительных, строительных, иных норм и правил, не являются безусловным основанием для сноса строения, поскольку постройка может быть снесена лишь при наличии со стороны лица, осуществившего ее, тех нарушений, которые указаны в ст. 222 ГК РФ⁵. Новая редакция ст. 222 ГК РФ уточняет и ужесточает правила легализации самовольной постройки. По смыслу ранее действовавшей редакции ст. 222 ГК РФ возведение самовольной постройки без необходимых разрешений само по себе не являлось основанием для удовлетворения иска о сносе этой постройки.

Вопрос безопасности возведенного объекта и возможности его легализации определяется специальными законами, в частности, ГрК РФ, ЖК РФ, Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», а также иными специальными нормативно-правовыми актами.

Обязанность подтверждения возможности создания угрозы жизни и здоровью граждан в результате возведения спорного строения возлагается на истца — орган местного самоуправления, равно как и обязанность обоснования, в чем именно может быть реализован публичный интерес муниципального образования, и возможность восстановления его гражданских прав в случае сноса спорного объекта⁶. И если строительные нормы и правила при строительстве истцом не нарушены, самовольное строение не создает угрозу для жизни и здо-

ровья граждан, признание за истцом права собственности не нарушает прав и законных интересов третьих лиц, судом осуществляется признание права собственности на самовольную постройку⁷. Предоставление доказательств, подтверждающих возможность сохранить самовольную постройку, в том числе вследствие ее соответствия требованиям безопасности, возлагается на застройщика⁸.

Для установления наличия (отсутствия) отступлений от градостроительных и строительных правил при возведении самовольной постройки судами, как правило, назначаются судебные строительно-технические экспертизы. При рассмотрении дел, связанных с самовольным строительством, применяются градостроительные и строительные нормы и правила в редакции, действовавшей на время возведения самовольной постройки. В случае если на время их возведения соответствующие нормативные акты не были приняты, застройщик не мог их нарушить, следовательно, несоответствие, к примеру, местоположения построек требованиям градостроительных и строительных норм и правил, вступивших в силу после возведения построек, не может служить основанием для сноса спорных построек как самовольных⁹.

Ненадлежащее оформление органами местного самоуправления разрешительной документации не препятствует признанию права собственности на объект капитального строительства, если не нарушено законодательство, действовавшее на момент возведения постройки, если правоотношения возникли до 1 сентября 2015 г. (до вступления в силу новой редакции п. 3 ст. 222 ГК РФ)¹⁰. Согласно действующей редакции, постройка должна соответствовать параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки, или обязательным требованиям иных документов не на момент возведения, а на день обращения в суд с иском о признании права собственности.

При рассмотрении исковых требований органов местного самоуправления, настаивающих на необходимости сноса самовольных построек, суды, с учетом характера указанных требований, исследуют в том числе вопросы наличия нарушений градостроительного и земельного законодательства при возведении спорного объекта и — при отказе в удовлетворении иска — обеспечивают защиту прав владельца спорного объекта, признавая де-факто его действия правомерными или не выходящими за рамки незначительных формальных нарушений, не влияющих на права третьих лиц и не создающих угрозу для жизни и здоровья граждан¹¹.

Дополнительным основанием для отказа в удовлетворении иска о сносе самовольно возведенного строения и о признании на это строение права собственности

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24 марта 2017 г. № Ф06-9969/2016 по делу № А55-19096/2015; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 августа 2013 г. по делу № А11-6876/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

⁶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.02.2018 № Ф04-16/2018 по делу № А75-12756/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 14.12.2017 по делу № 33-45917/2017.

⁷ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12 февраля 2018 г. № 10АП-21204/2017 по делу № А41-55289/17; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 июня 2017 г. № Ф05-3553/2015 по делу № А40-80657/13 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 25 августа 2015 г. № 49-КГ15-10 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 5-КГ13-44; Определение Верховного Суда РФ от 19 апреля 2011 г. № 5-В11-17 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 1 ноября 2017 г. № 10АП-12669/2017 по делу № А41-11837/17 // СПС «КонсультантПлюс».

в судебной практике является отказ органов местного самоуправления в приеме заявления о выдаче разрешения на строительство в связи с отсутствием полного пакета необходимых документов (пояснительной записки, схемы планировочной организации земельного участка, сведений об инженерном оборудовании, проекта организации строительства, экспертизы проектной документации и т.д.)¹². Хотя, как справедливо отмечается в литературе, такой подход вряд ли может быть признан приемлемым, поскольку, «следуя логике суда, самовольному застройщику после незаконного возведения объекта недвижимости достаточно обратиться с заявлением о выдаче разрешения на строительство в уполномоченный орган, получить законный и обоснованный отказ в его выдаче ввиду как отсутствия необходимых для выдачи такого разрешения документов, так и уже фактического существования объекта недвижимости, а затем обратиться в суд с требованием о признании права собственности на такой самострой, т.к. «необходимые меры» по легализации самовольной постройки им были приняты»¹³.

При рассмотрении дела о признании права собственности на самовольную постройку суд обязан проверить, соблюдены ли условия для удовлетворения такого требования, даже если ответчик признал иск¹⁴. К участию в деле о признании права собственности на самовольную постройку в обязательном порядке привлекается местная администрация как орган, уполномоченный предоставлять земельные участки для возведения на них строений и выдавать разрешения на строительство, чьи права были затронуты несоблюдением порядка создания объекта недвижимого имущества¹⁵.

Общая характеристика и проблемы внесудебного порядка легализации самовольных построек

Легализация самовольно возведенного объекта недвижимости в ином, внесудебном, порядке должна влечь те же правовые последствия, что и осуществление такой легализации в судебном порядке: признание со стороны государства безусловной возможности нахождения такого объекта в обороте ввиду устранения признаков самовольности незаконно построенного объекта недвижимости. Такой порядок до настоящего времени фактически не установлен, поскольку введенный с 1 сентября 2006 г. Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ (Законом о дачной амнистии) порядок регистрации права собственности на некоторые создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества упростил процедуру регистрации прав на такие объекты, но не определил, каким именно образом устраняются признаки самовольности, т.к. регистрирующий орган не проверяет факт самоволь-

ности постройки в силу отсутствия у него таких полномочий¹⁶.

В случае легализации самовольных построек во внесудебном порядке должно иметь место устранение признаков самовольности объекта и признание последнего государством¹⁷. На сегодняшний день указанное имеет место лишь в случае легализации самовольно возведенного объекта недвижимости в судебном порядке.

Выявление публичного интереса в легализации самовольной постройки

Исключительным основанием для легализации самовольной постройки является наличие публичного интереса в ее сохранении.

Так, в ходе осуществления муниципального контроля за соблюдением земельного законодательства было выявлено, что федеральным органом исполнительной власти на земельном участке, относящемся к землям, государственная собственность на которые не разграничена, возведен четырехэтажный не завершенный строительством капитальный объект (не оконченное строительством здание детской поликлиники) без получения необходимых разрешений. Полагая, что названный объект возведен на земельном участке, который не предоставлялся для целей строительства, без соответствующих разрешений, администрация обратилась в суд с иском о сносе самовольной постройки, формально обладая правом на иск вследствие нарушения ее гражданско-правового интереса как лица, наделенного правомочием по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также вследствие нарушения публичного интереса — порядка осуществления строительства.

Однако следует учитывать, что в данном споре как истец, так и ответчик являются публично-правовыми образованиями, и потому подразумевается, что их действия должны быть направлены на реализацию публичного интереса.

Здание поликлиники соответствует требованиям строительных, противопожарных, санитарно-эпидемиологических и градостроительных норм и правил, предъявляемых к общественным зданиям, в том числе к медицинским учреждениям, и является безопасным для жизни и здоровья граждан. Истец не обосновал, как публичный интерес будет защищен в результате сноса здания поликлиники, тогда как орган местного самоуправления, распоряжаясь земельными участками, права на которые не разграничены, должен действовать не только от своего имени и в своих гражданско-правовых интересах, но также и от имени и в интересах публично-правовых образований других уровней: Российской Федерации и субъекта Российской Федерации¹⁸.

В вопросе определения публичных интересов при наличии самовольной постройки на территории муниципального образования органам местного самоуправления следует установить:

1) существует ли публичный интерес в сохранении самовольной постройки и признании права собственности на нее;

¹² Например, Определение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2016 г. № 18-КГ16-141; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 июля 2017 г. № Ф04-2180/2017 по делу № А45-17873/2016; Апелляционное определение Саратовского областного суда от 12 августа 2014 г. по делу № 33-2776 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Бетхер В.А. Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект): монография. М.: Юстицинформ, 2017. 312 с. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Макеев П. О практике легализации самовольных построек и их сноса // Жилищное право. 2018. № 1. С. 7–20.

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2016 г. № 16-КГ16-6 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Богданова И.С., Деев А.В. Правовой режим объектов самовольного строительства: некоторые вопросы теории и практики // Закон. 2007. № 9. С. 168.

¹⁷ См.: Бетхер В.А. Указ. соч.

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 308-ЭС15-15458 по делу № А32-22681/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

2) существует ли публичный интерес в сносе самовольной постройки;

3) существует ли конфликт публичных интересов на уровне одного публично-правового образования либо конфликт публичных интересов различных публично-правовых образований.

Помимо интереса, проявляющегося в необходимости соблюдения строительных и градостроительных норм и правил и т.п., публичный интерес может проявляться в том, что снос самовольных построек необходим для осуществления программ благоустройства и развития территорий. Новая редакция ст. 222 ГК РФ, позволившая органам местного самоуправления некоторых типов муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов в отдельных случаях) принимать решение о сносе самовольной постройки, предоставила возможность для реализации программ массового сноса «проблемной недвижимости», в ходе которых проводится единовременный снос аварийных и бесхозных объектов недвижимости (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Калининградская, Московская, Саратовская области и другие субъекты Российской Федерации). Например, в Московской области при осуществлении региональной программы «Общественная инвентаризация» в 2016 г. был снесен 431 объект — самовольные постройки, а также аварийные и бесхозные объекты недвижимости¹⁹. На месте демонтируемых объектов муниципалитеты планируют благоустройство территорий, а также жилую и общественную застройку. Легализация самовольных построек может заблокировать либо существенно осложнить реализацию программ благоустройства.

В случае если не менее 50% от общей площади всей территории занимают земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства, признанные аварийными и подлежащими сносу, являющиеся самовольными постройками, либо снос или реконструкция которых предусмотрены адресными программами, по инициативе самого органа местного самоуправления может быть принято решение о комплексном развитии территории (ст. 45, 46.10 ГрК РФ). Такие меры хотя и связаны с ограничением права собственности, но направлены на реализацию публично значимых интересов по комплексному освоению территорий и созданию благоприятных условий для жизнедеятельности²⁰.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод об отсутствии стабильности и последовательности в законодательном установлении правового режима самовольной постройки. Этот правовой институт неоднократно подвергался и подвергается концептуально противоположным изменениям — от узаконивания либерального подхода к самовольной застройке как основанию приобретения права собственности на недвижимую вещь до сужения использования названного института в качестве исключительной меры.

Ключом к нахождению адекватного правового режима самовольных построек может стать нахождение баланса между публичными и частными интересами, сталкивающимися как при сносе, так и при легализа-

ции самовольных построек. И снос, и легализация самовольной постройки происходит в инициативном порядке. Для решения о сносе нужен выраженный органом местного самоуправления либо прокуратурой публичный интерес в ее сносе, для легализации — воля частного лица к приобретению права собственности на самовольную постройку.

Если органы местного самоуправления усматривают публичный интерес не в сносе, а в признании права собственности на самовольную постройку, им следует учитывать, что по общему правилу использование муниципального земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и видом разрешенного использования нарушает права и законные интересы органа местного самоуправления²¹.

Отсутствие права на земельный участок влечет отказ в удовлетворении иска о признании права собственности на самовольную постройку, поэтому для признания права собственности на самовольную постройку, расположенную на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности, органам местного самоуправления важно иметь достаточные доказательства наличия публичного интереса в сохранении самовольной постройки (как правило, это может быть социальное назначение объекта или отнесение лиц, проживающих в таких объектах, к категории лиц, нуждающихся в социальной помощи и поддержке).

Если встает вопрос о легализации самовольной постройки, расположенной на земельном участке, находящемся в частной собственности, органам местного самоуправления следует учитывать возможные расходы местного бюджета на инфраструктурное обслуживание легализуемого объекта и в зависимости от ожидаемых экономических и социальных эффектов признания права собственности на самовольную постройку занимать в суде активную позицию.

Органам местного самоуправления следует определить, отвечает ли легализация самовольной постройки интересам муниципального образования, учитывая следующее:

— к наиболее явным для муниципалитета отрицательным последствиям правомерного сноса самовольных построек относится невозможность ввода в хозяйственный оборот этих объектов и недовольство значительного числа лиц, не причастных к возведению объекта самовольного строительства, но страдающих в результате его сноса (если речь идет, например, о сносе многоквартирного жилого дома, признанного самовольной постройкой);

— к отрицательным последствиям неправомерного сноса относится обязанность возмещения причиненного ущерба и «имиджевые потери» для органов местного самоуправления. Здесь действительно, прежде чем один раз снести, нужно семь раз отмерить и удостовериться в соответствии спорного объекта признакам самовольной постройки;

— к отрицательным последствиям легализации самовольных построек для муниципалитета относится необходимость осуществления инфраструктурного обеспечения новых объектов недвижимости и вызванное этим увеличение нагрузки на местный бюджет.

Признание права собственности на самовольную постройку рассматривается законодателем как исключительное основание приобретения права собственности,

¹⁹ См. сообщение на официальном сайте Правительства Московской области <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/massovyy-snos-problemnoy-nedvizhimosti-proydet-v-podmoskove-v-ryatnicu>

²⁰ Бычков А. Договоры о развитии и освоении территорий: риски для бизнеса // Новая бухгалтерия. 2017. № 11. С. 94–114.

²¹ Например: Определение Верховного Суда РФ от 29 октября 2013 г. № 18-КГ13-100.

поэтому и выступать в суде с позиции поддержки легализации самостроя органам местного самоуправления стоит только при наличии исключительных обстоятельств. Систематическая легализация самовольных построек фактически создает альтернативный механизм получения разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию объектов недвижимости (незаконный и потенциально общественно опасный), нарушает установленный порядок взаимодействия между физическими и юридическими лицами и органами местного самоуправления и способствует формированию завышенных и неправомерных требований, адресованных органам местного самоуправления.

Признание права собственности на самовольную постройку означает и последующее обеспечение муниципальным образованием проверки противопожарных, градостроительных и иных требований, предъявляемых к объектам недвижимости, что также влечет за собой определенную финансовую нагрузку на муниципальное образование.

В судебных спорах о признании права собственности на самовольную постройку орган местного самоуправления может основывать свою позицию как на формальных запретах и ограничениях, установлен-

ных нормативными актами, так и на других аргументах, имеющих комплексный характер и учитывающих все иные факторы, имеющие значение для решения вопроса о признании права собственности на самовольную постройку, например, публичные интересы, связанные с определением общих перспектив развития территории поселения и инфраструктуры населенных пунктов²².

Участие в деле о признании права собственности на самовольную постройку органов местного самоуправления как органов, уполномоченных предоставлять земельные участки для возведения на них строений и выдавать разрешения на строительство, обязательно, поскольку их права затрагиваются несоблюдением порядка создания объекта недвижимого имущества. От их позиции, представленных доказательств и действий, предшествовавших возведению самовольной постройки, в значительной степени зависит итоговое решение по указанной категории дел.

²² См. по аналогии: Решение Костромского районного суда Костромской области от 3 апреля 2013 г. по делу № 2-118/2013 // Текст доступен на портале «Судебные и нормативные акты РФ» <http://sudact.ru>

Литература

1. Бетхер В.А. Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект) : монография / В.А. Бетхер. М. : Юстицинформ, 2017. 312 с.
2. Богданова И.С. Правовой режим объектов самовольного строительства: некоторые вопросы теории и практики / И.С. Богданова, А.В. Деев // Закон. 2007. № 9. С. 165–172.
3. Бычков А. Договоры о развитии и освоении территорий: риски для бизнеса / А. Бычков // Новая бухгалтерия. 2017. № 11.
4. Макеев П. О практике легализации самовольных построек и их сноса / П. Макеев // Жилищное право. 2018. № 1. С. 7–20.

Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития

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

Анализируется состав инструментов территориального развития. Раскрывается содержание финансовых инструментов развития муниципальных образований, обосновывается значимость их применения в современных условиях. Рассматриваются особенности механизмов финансового вовлечения граждан, налоговых и трансфертных инструментов регулирования муниципального развития.
Ключевые слова: территориальное развитие, муниципальные образования, местные налоги, межбюджетные трансферты, инициативное бюджетирование.

The Role of Financial Instruments in Regulating Municipal Development

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

In the article is analyzed the composition of the instruments of territorial development. There are shown the content of using the financial instruments for the development of municipalities. The main financial instruments are mechanisms of financial involvement of citizens, tax and transfer tools of regulation of the municipal development.

Keywords: territorial development, municipalities, local taxes, intergovernmental transfers, participatory budgeting.

Государственному регулированию развития территорий в последнее время уделяется достаточно много внимания. На федеральном уровне сформирована соответствующая правовая база, в частности, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указ Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января 2017 года № 13. Однако вопросы оценки результативности инструментов муниципального развития на уровне субъектов Российской Федерации пока изучены недостаточно.

Основными инструментами регулирования территориального развития, по нашему мнению, являются правовое регулирование; межмуниципальное сотрудничество, перераспределение полномочий; механизмы стратегического планирования; финансовое регулирование. Указанные инструменты следует рассматривать как систему, так как они находятся во взаимосвязи и взаимообусловленности друг с другом.

К группе правовых инструментов регулирования относятся законы и иные правовые акты, инструктивные документы и методические рекомендации, разработанные органами власти. Законодательная база — это единые «правила игры» для обеспечения территориального развития. Следовательно, правовые факторы определяют институциональную среду развития территорий.

Особыми механизмами территориального развития являются межмуниципальное сотрудничество и перераспределение полномочий между региональным и муниципальными уровнями управления. Межмуниципальное сотрудничество может рассматриваться в политическом и хозяйственном контексте. Межмуниципальная хозяйственная кооперация не получила значительного распространения. В подобном сотрудничестве в 2016 г. участвовали только 2% муниципальных образований. Однако очевидно что данный инструмент имеет большой потенциал, в частности потому, что более чем в 8000 поселений численность населения со-

ставляет менее 1000 человек, что, очевидно, затрудняет возможности самостоятельного решения вопросов местного значения.

Перераспределение полномочий как механизм регулирования территориального развития предполагает применение двух основных взаимосвязанных инструментов. Первым инструментом является изменение распределения полномочий между уровнями управления. Например, данный механизм реализуется при изменении перечней вопросов местного значения муниципальных образований различных типов. Вторым инструментом является передача полномочий (и ресурсов для их исполнения) на определенный срок с использованием механизма делегирования полномочий без изменения в закреплении вопросов за конкретными уровнями управления. Оба подхода активно используются в современной российской практике. Избыточное делегирование полномочий приводит к снижению темпов развития в связи с ростом неопределенности и несогласованности интересов сторон, разбалансировкой полномочий, ресурсов и ответственности за результаты. Чрезмерно частое и не всегда логически обоснованное внесение изменений в правовую базу в сфере распределения полномочий и предметов ведения, наблюдающееся в российской практике, также приводит к снижению темпов развития, что обусловлено менее качественным решением вопросов местного значения. В случае нестабильности их списка затруднительно накопить достаточный положительный опыт на местном уровне в решении каждого из вопросов местного значения. В то же время сказанное не означает, что передача полномочий с уровня на уровень через механизмы делегирования или изменения распределения полномочий невозможна или неэффективна в принципе и не может рассматриваться как инструмент развития территорий. Анализ сущности данных инструментов и зарубежного опыта их применения позволяет сделать вывод о возможности точечного использования данного инструмента при условии взвешенности и последовательности.

Основными инструментами стратегического планирования являются стратегия социально-экономического развития территории, прогноз социально-экономического развития, а также государственные и муниципальные программы. Корректное комплексное использование данных инструментов предполагает, что стратегия социально-экономического развития формируется с учетом названного прогноза, а цели и задачи, определенные в стратегии, конкретизируются затем в рамках конкретных программ. Практика показывает, что, несмотря на безусловную значимость блока программных инструментов регулирования территориального развития, выполнимость программ, степень достижения поставленных задач определяется во многом наличием и достаточностью финансовых ресурсов. Как справедливо отмечают А.М. Лавров и Н.А. Бегчин, увеличение количества и объема стратегий и программных документов на региональном уровне без соответствующей увязки с бюджетными механизмами не гарантирует достижения целей, заявленных в данных документах. Они уделяют особое внимание государственным программам, в том числе субъектов Российской Федерации, так как они «закладываются» в соответствующий бюджет и с большей степенью вероятности будут реализованы на практике¹. Это обстоятельство характеризует связь механизмов стратегического планирования и финансового регулирования территориального развития. Оно также актуализирует изучение вопросов, связанных с применением механизмов финансового регулирования социально-экономического развития. Только при одновременном и адекватном применении двух указанных групп инструментов механизмы стратегического планирования на региональном уровне будут действительно эффективны.

Таким образом, по нашему мнению, именно финансовые инструменты регулирования развития первоначально значимы для регулирования развития муниципальных образований. Инструменты финансового регулирования территориального развития на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований достаточно разнообразны. На наш взгляд, наиболее значимы инструменты финансового вовлечения граждан, налоговые и трансфертные инструменты.

Инструменты финансового вовлечения граждан в решение вопросов местного значения включают инициативное бюджетирование и самообложение граждан. Инициативное бюджетирование реализуется при использовании различных механизмов, которые базируются на гражданской инициативе. Они призваны обеспечить решение вопросов местного значения при участии жителей в отборе объектов расходования средств бюджетов, а также контроле за реализацией данных проектов². Отличительной чертой данной технологии является то, что реализация проектов осуществляется на основе софинансирования с привлечением не только средств бюджетов различных уровней, но и средств жителей и предприятий, расположенных на соответствующей территории. В 2016 г. объем средств, направленных на реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, в целом по ре-

гионам России вырос в 3 раза по сравнению с 2015 г. и превысил 7 млрд руб. Инициативное бюджетирование в последние годы получило широкое распространение в России и зарекомендовало себя как достаточно эффективная бюджетная практика. Опыт ее применения есть в Кировской, Тверской, Нижегородской, Тульской, Иркутской и Тамбовской областях, Хабаровском крае, Ставропольском крае, Республике Башкортостан и ряде других субъектов Российской Федерации³. Особенности тульской практики является многолетнее и активное применение технологии, что позволяет выявить типичные черты и проблемы инициативного бюджетирования как механизма муниципального развития. Цели тульского проекта «Народный бюджет» состоят в развитии потенциала органов местного самоуправления, активном участии населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем, подготовке, реализации работ, выполняемых в рамках программ, а также в повышении эффективности бюджетных расходов. Предполагается участие муниципальных образований различных типов: изначально проект был создан для сельских поселений, но затем он был распространен на все муниципальные образования, как городские, так и сельские. Объемы средств, используемых по программе «Народный бюджет», в 2011–2016 гг. существенно возросли (см. рис. 1).

Сравнивая объемы финансирования, используемые в данном направлении в Тульской области, например, с Тверской областью (регионы сходны по общему объему и структуре бюджетов), можно отметить, что сумма средств в Тульском регионе в 2014–2015 гг. в 2–3 раза выше. Таким образом, в 2016 г. в рамках инициативного бюджетирования расходовалось 1,5% расходов бюджета Тульской области.

Следующим финансовым инструментом в данной группе является использование самообложения граждан. В соответствии с Федеральным законом № 131 под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. По данным Минфина России, самообложение граждан вводилось в 2016 г. в 35 регионах и распространилось на 1567 муниципальных образований. Объем средств, полученных местными бюджетами в результате использования данного механизма, в 2016 г. составил 213,6 млн руб., с 2012 по 2016 г. сумма средств возросла более чем в 8 раз. Наибольший объем поступлений от самообложения приходился на Республику Татарстан, Кировскую, Калужскую области и Пермский край. В указанных субъектах федерации для активизации самообложения применялось софинансирование из региональных бюджетов. Так, в соответствии с решением правительства Республики Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюджета в соотношении 1 к 4, т.е. местные бюджеты получали определенные объемы субсидий из регионального бюджета. В общем случае самообложение граждан рассматривается как направление совершенствования местных финансов. Преимущественно оно применяется в сельских поселениях.

Проведенный нами анализ распространения инициативного бюджетирования и самообложения в регионах современной России позволил сделать вывод, что отсутствует устойчивая связь между типом региона

¹ Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.

² Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 94–103.

³ Там же.

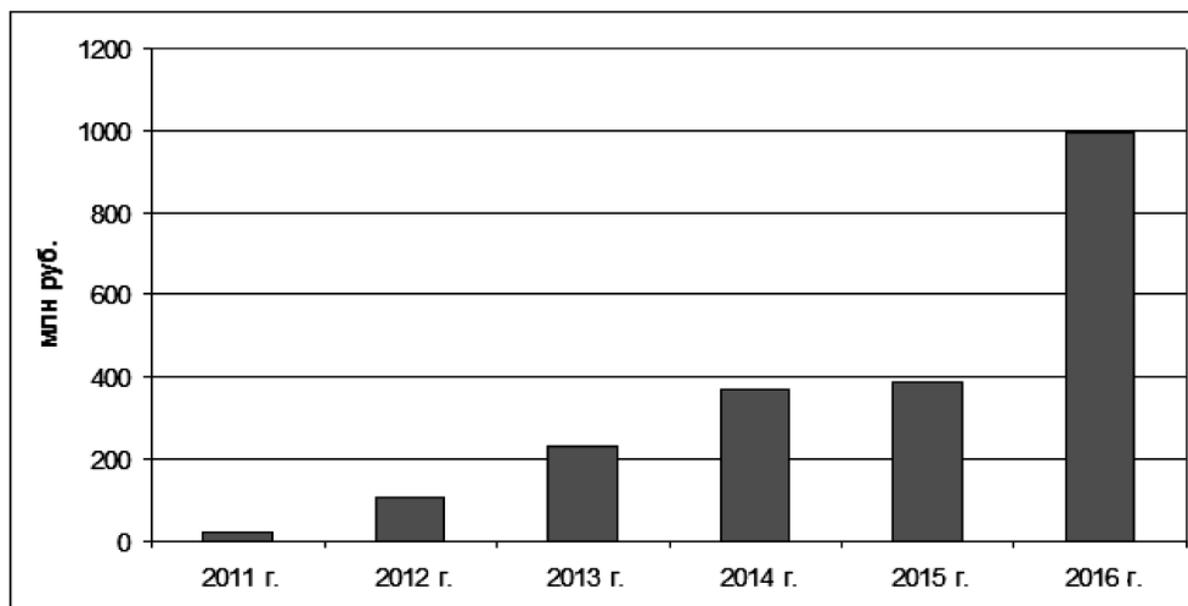


Рис. 1. Динамика финансирования проекта «Народный бюджет» в Тульской области

(республика, область, край), его экономическим потенциалом, структурой доходов бюджета и использованием инициативного бюджетирования и самообложения. Исходя из этого, представляется обоснованным вывод, что применение самообложения или инициативного бюджетирования в конкретном регионе обусловлено субъективными, преимущественно политическими, факторами.

Налоговые инструменты регулирования муниципального развития предполагают использование налоговых льгот и передачу органам местного самоуправления дополнительных налоговых источников по единым и дифференцированным нормативам. В данном случае конкретные инструменты связаны с выбором налогов и методов передачи средств на местный уровень, определением условий предоставления льгот и оценки их эффективности.

Использование налоговых льгот является одним из хорошо изученных механизмов стимулирования экономического развития на различных уровнях управления. Определенный опыт использования налоговых льгот накоплен как в российской, так и в зарубежной практике. Основными вопросами, которые решаются при использовании данного механизма, являются определение налогов, по которым будут предоставлены льготы, масштаб льгот и льготные категории налогоплательщиков, а также оценка эффективности налоговых льгот. В отношении региональных и местных налоговых источников известна проблема федеральных льгот, существенно уменьшающих объем налоговых поступлений территориальных бюджетов и при этом не дающая органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления каких-либо возможностей регулирования развития с использованием данных льгот. Масштаб региональных и местных льгот существенно меньше, их эффективность не всегда оценивается однозначно. Федеральные льготы не являются инструментами территориального развития, более того, по нашему мнению, они сдерживают данный процесс за счет очевидного снижения общего уровня

самофинансирования муниципального развития. Налоговые льготы становятся результативным инструментом регулирования развития только в том случае, когда их предоставление происходит на том уровне, на котором происходит администрирование налога и его зачисление в бюджеты.

Органы местного самоуправления могут наряду с обязательным достаточно широким перечнем льготных категорий, содержащимся в НК РФ, дополнительно ввести льготы для иных категорий граждан. На местном уровне льготы могут быть предоставлены по двум местным налогам — налог на землю и налог на имущество физических лиц. С точки зрения предоставления налоговых льгот и оценки соответствующих экономических последствий существенную роль играет земельный налог, который предполагает налогообложение как физических, так и юридических лиц. Налоговые льготы при условии их предоставления на местном уровне являются одним из инструментов стимулирования экономического роста и решения социальных проблем муниципального образования. Для повышения отдачи от предоставления налоговых льгот необходимо увязать их предоставление с целями и задачами муниципального развития. При недостаточном уровне налоговых поступлений использование льгот может приводить как к положительным, так и к отрицательным последствиям при формировании доходной части местных бюджетов. Для оценки последствий налоговых льгот рекомендуется использовать методики, которые в общем случае базируются на сравнении прогноза налоговых поступлений при использовании льгот по каждому из возможных налогов и без использования льгот, а также учитывать социальный эффект на уровне муниципального образования. Таким образом, основным условием предоставления налоговых льгот является проведение анализа планируемой и фактической их эффективности, основанного на оценке возможного увеличения доходов бюджета муниципального образования и решения приоритетных социальных задач. Единых для всех муниципальных образований методик оценки налоговых льгот

не существует, разработка подобных механизмов осуществляется муниципальными властями.

При прочих равных условиях, чем более адекватно оцениваются последствия предоставления льгот на региональном и местном уровнях, тем более эффективны данные льготы в качестве инструмента социально-экономического развития.

По нашему мнению, учитывая не первостепенную роль местных налогов в доходах муниципальных бюджетов (рис. 2), более действенными механизмами регулирования муниципального развития является передача налоговых нормативов в местные бюджеты. Это связано с тем, что муниципальные образования, которым переданы соответствующие налоговые отчисления, характеризуются существенно более высоким уровнем заинтересованности в повышении налоговой базы и собираемости налоговых доходов по соответствующим источникам, чем те, в отношении которых подобный подход не применяется.

Рассматривая инструменты, используемые в российской практике в данном направлении, следует выделить группу обязательных согласно действующему законодательству налоговых источников, которые передаются на местный уровень. К ним относятся НДС и акцизы на нефтепродукты. Величина средств НДС, которая должна быть передана в соответствии с п. 3 ст. 58 БК РФ, определяется исходя из требования установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога в местные бюджеты, исходя из зачисления в них не менее 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по указанному налогу. Аналогично нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты установлены в размере, обеспечивающем зачисление в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

В отношении двух указанных источников возможные способы использования данных налоговых отчислений как инструмента регулирования развития му-

ниципальных образований состоят в том, что органы власти субъектов Российской Федерации могут установить более высокие нормативы и имеют возможность дифференцированно подойти к установлению отчислений в различные местные бюджеты (а именно, установить единые нормативы отчислений, установить дополнительные нормативы отчислений, установить единые и дополнительные нормативы отчислений). В зависимости от выбранного подхода финансирование развития территорий будет неоднородным: одни муниципальные образования «выигрывают» от одного подхода, для других — предпочтителен иной.

Дополнительные нормативы НДС очень существенны для местных бюджетов. В 2015 г. в местные бюджеты поступило 294,9 млрд руб., или 48,1% от общей суммы поступления НДС. Роль дополнительных нормативов НДС для местных бюджетов может быть проиллюстрирована на примере динамики налоговых доходов местных бюджетов в целом, в зависимости от изменения величины минимальных нормативов НДС, который должен быть передан местным бюджетам. Изначально величина норматива составляла 10%, затем была увеличена до 20%, а потом снижена до 15% в 2014 г. (рис. 3).

Таким образом, процентное изменение норматива является крайне значимым фактором, определяющим объем и динамику местных бюджетных доходов. Это подтверждает авторский вывод о необходимости использования бюджетно-налоговых инструментов регулирования территориального развития, основанных на согласовании интересов.

Аналогичные возможности по повышению величины отчислений сверх обязательного минимума есть у региональных властей и при регулировании экономического развития в области дорожного хозяйства. В этих целях в муниципальные дорожные фонды могут поступить большие объемы средств, если органы власти субъектов Российской Федерации примут соответствующее решение об увеличении нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты.

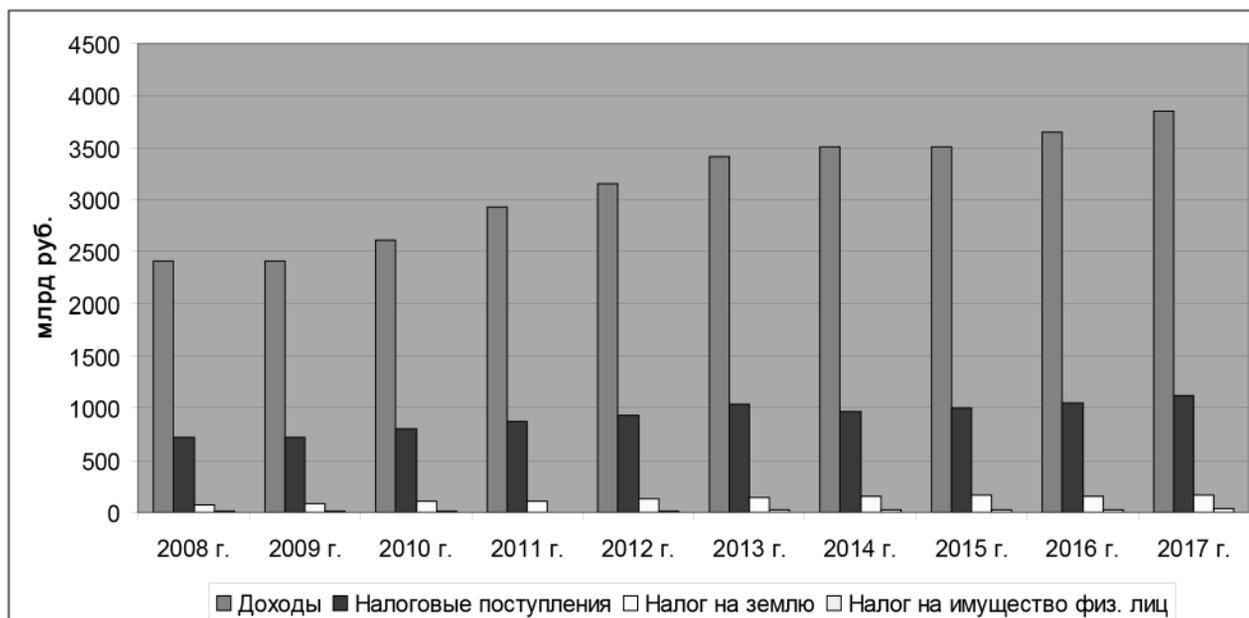


Рис. 2. Доходы местных бюджетов в 2008–2017 гг.

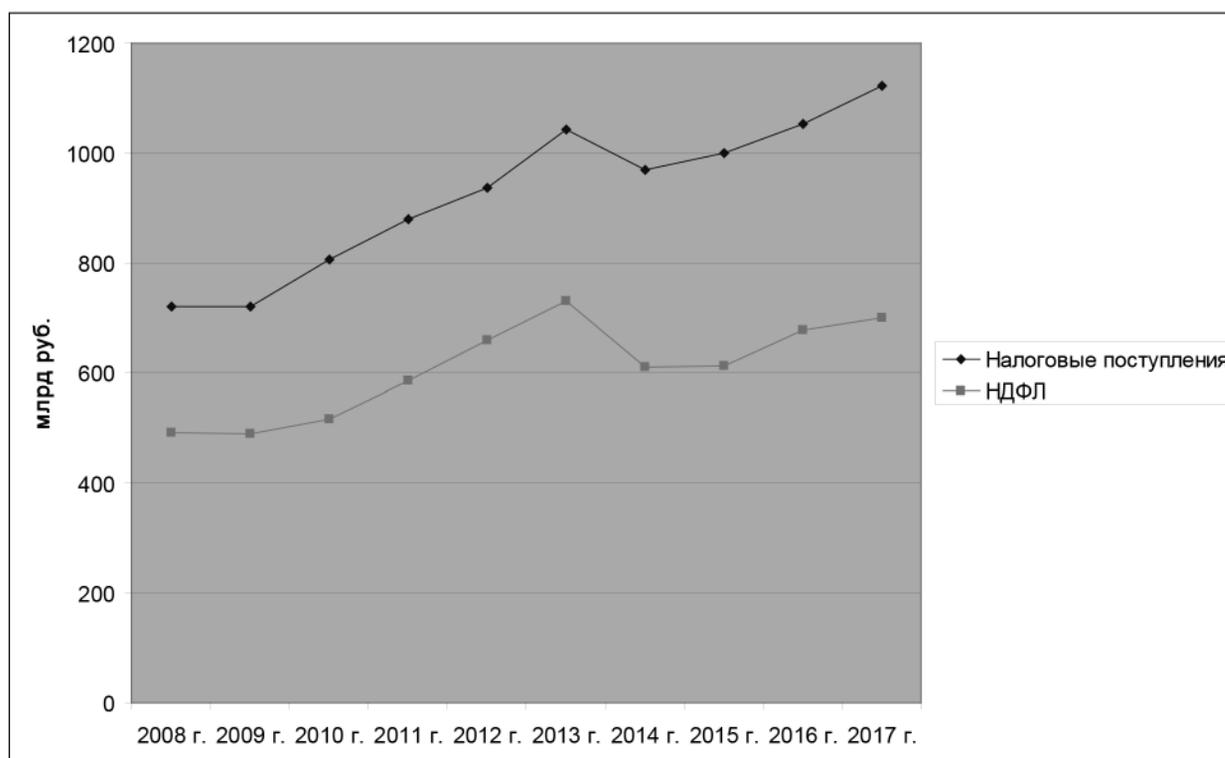


Рис. 3. Налоговые доходы местных бюджетов в 2008–2017 гг., млрд руб.

В 2015–2016 гг. в пяти регионах они были установлены в размере, обеспечивающем зачисление в местные бюджеты более 10% налоговых доходов консолидированного бюджета региона от указанных акцизов: по 20% от доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов было зачислено в Тульской, Сахалинской области и Забайкальском крае (577,5 млн руб., 172,4 млн рублей и 589,5 млн руб. соответственно); 17% — в Липецкой области (417 млн руб.); 15% — в Республике Саха (Якутия) (403,6 млн руб.). Исходя из общей структуры и динамики доходов местных бюджетов, значимость указанных нормативов как механизмов регулирования территориального развития несколько ниже, чем нормативов НДФЛ.

Вторая группа инструментов, предполагающих передачу налоговых доходов на местный уровень, связана с инициативным на уровне региона решением о передаче тех или иных налоговых отчислений из региональных бюджетов в местные. Подобная практика также получила широкое распространение. Так, дополнительные нормативы налоговых отчислений были закреплены регионами за местными бюджетами в 2015 г. в 75 субъектах Российской Федерации, в 2016 г. в 78 регионах, т.е. повсеместно. По единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (за исключением НДФЛ) в местные бюджеты передача средств осуществлялась в 45 регионах.

Лидером среди налогов, передаваемых в местные бюджеты с уровня субъекта федерации, стал налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с региональными законами, оцениваются примерно на уровне 10% от общего объема налоговых доходов мест-

ных бюджетов. Закрепление единых нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы.

По нашему мнению, передача налоговых доходов местным бюджетам, инициированная на уровне региона, является достаточно результативным инструментом территориального развития. Она обеспечивает согласование региональных и местных интересов в связи с добровольностью и вариативностью действий властей субъектов Российской Федерации, что позволяет детально учесть территориальную специфику.

Практика передачи налоговых доходов из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений не столь распространена по сравнению с аналогичной практикой во взаимоотношениях региона и муниципальных образований, расположенных на его территории (таблица 1). Однако, по нашему мнению, на межмуниципальном уровне есть определенный потенциал для более активного использования стимулирования экономического развития поселений с помощью передачи им дополнительных налоговых доходов по нормативам.

Особую роль в перераспределении налоговых доходов играет НДФЛ. Он является основным из источников налоговых доходов для большинства муниципальных образований. Преимуществом дополнительной передачи НДФЛ с уровня районов на уровень поселений является получение дополнительных доходов, которые распределены относительно равномерно при условии сходной демографической структуры населения и наличия адекватного количества рабочих мест.

Следует принять во внимание, что в российских условиях НДФЛ платится по месту работы, что может привести к определенным искажениям на уровне района,

**Налоговые доходы, передаваемые из бюджетов муниципальных районов
в бюджеты поселений в 2013–2016 гг.**

Налог	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
НДФЛ	9	7	8	6
Транспортный налог	3	1	2	2
Налог на имущество организаций	2	2	1	1
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2	1	2	2
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения		2	2	2
Единый налог на вмененный доход			10	7
Единый сельскохозяйственный налог	4	4	6	6
Налог на добычу полезных ископаемых	1	1	1	1

в частности, «перетеканию» НДФЛ в бюджеты райцентров, являющиеся традиционно наиболее экономически развитыми и обеспеченными рабочими местами. Потенциально данная проблема тождественна той, которая возникает при перераспределении НДФЛ между административным центром субъекта Российской Федерации и другими муниципальными образованиями региона. Однако, учитывая, что современная редакция БК РФ предполагает установление различных дополнительных нормативов зачисления налогов для городских и сельских поселений, обозначенная проблема может быть предупреждена на стадии планирования величин данных нормативов.

Налоговые и трансфертные инструменты регулирования территориального развития находятся в тесной взаимосвязи. В зависимости от территориальных особенностей в разных ситуациях следует акцентировать внимание на налоговых или трансфертных механизмах в зависимости от целей и приоритетов социально-экономического развития.

Трансфертные инструменты регулирования развития территорий включают стимулирующие и выравнивающие трансферты, инструменты софинансирования приоритетных направлений развития. Их эффективность зависит как от методики распределения конкретного вида трансфертов, так и от масштабов средств, выделенных для решения соответствующих задач. Значительный интерес при формировании подхода к совершенствованию использования таких инструментов территориального развития как межбюджетные трансферты представляют выводы В.И. Лексина и А.Н. Швецова, которые отмечают, что «организация и совершенствование межбюджетных отношений — не самоцель, а лишь средство для решения конкретных задач территориального развития». Они указывают, что «межбюджетные отношения и их конкретные механизмы (например, трансферты) должны обосновываться и реализовываться в контексте всех политических, экономических, правовых и иных регуляторов развития»⁴.

Думается, что при регулировании взаимоотношений субъектов федерации и муниципальных образований данный вывод тем более актуален, так как на практике межбюджетное регулирование в регионе и управление

развитием муниципальных образований являются тесно связанными между собой аспектами управленческой деятельности. При этом, по нашему мнению, нужно основываться на анализе степени согласованности интересов, которые могут проявляться и реализовываться не только в финансово-экономической, но и в политико-правовой сфере.

Не все зарубежные и российские ученые считают возможным рассматривать межбюджетные трансферты как инструмент территориального развития. Так, О.В. Кузнецова отмечает, что «из-за отсутствия прямого воздействия на экономическое развитие регионов межбюджетные отношения в зарубежной литературе к региональной экономической политике, как правило, не относят»⁵. Однако в контексте нашего исследования межбюджетные трансферты рассматриваются как действенный инструмент регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне⁶. По нашему мнению, рассмотрение межбюджетных трансфертов лишь в контексте решения определенных тактических задач не позволяет использовать все возможности, которые заложены в этом финансовом механизме регулирования отношений между органами государственной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления. Особую значимость использование трансфертов как инструментов развития приобретает на субфедеральном уровне, так как наблюдается явный дефицит средств местных бюджетов, правовая база существенно ограничивает возможности привлечения внебюджетных источников, а масштабное практическое использование стратегических механизмов регулирования территориального развития в связи с указанными причинами затруднено. Следовательно, актуально рассматривать трансферты в качестве инструмента согласования интересов региональных и местных властей для обеспечения развития муниципальных образований.

В качестве инструментов регулирования регионального развития следует выделить следующие виды межбюджетных трансфертов:

— стимулирующие трансферты из бюджета субъекта федерации, которые выделяются муниципальным обра-

⁴ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2007. С. 234.

⁵ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М., 2015. С. 11.

⁶ Левина В.В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики // Финансы и кредит. 2012. № 30 (510). С. 10–11.

зованиям на основе достигнутых результатов по увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов, позволяющие сформировать и развить заинтересованность органов местного самоуправления в решении задач, представляющих интерес как на региональном, так и на местном уровнях;

— выравнивающие трансферты, распределение которых позволит избежать дестимулирующего воздействия на муниципальные образования;

— субсидии, выделяемые для софинансирования муниципальных бюджетных расходов из регионального бюджета, на основе оценки приоритетов субъекта федерации.

Использование финансовых инструментов регионального развития предполагает комплексный подход. Он основан на преодолении традиционного взгляда

на межбюджетное регулирование как на некий вспомогательный процесс, обеспечивающий перемещение средств между бюджетами различных уровней и переориентацию на использование трансфертов различных видов в целях обеспечения развития территорий.

Таким образом, финансовые механизмы регулирования экономического развития территорий достаточно разнообразны. Они характеризуются разными направлениями и границами применения, значительным уровнем результативности и позволяют комплексно воздействовать на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Именно финансовые инструменты представляются нам наиболее перспективными для регулирования территориального развития в современных российских условиях.

Литература

1. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 94–103.
2. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М. : ЛЕНАНД, 2015. 304 с.
3. Лавров А.М. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов / А.М. Лавров, Н.А. Бегчин // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
4. Левина В.В. Оценка приоритетов региональной бюджетной политики / В.В. Левина // Финансы и кредит. 2012. № 30 (510). С. 10–17.
5. Лексин В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. М. : АКЦИ, 2007. 368 с.

Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники: что общего в осуществлении местного самоуправления?*

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

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

В настоящее время обсуждается проект стратегии пространственного развития России. Стратегическое значение для развития страны имеют различные территории, в том числе Арктика, крупные города. В статье рассматриваются некоторые особенности развития опорных точек Северного морского пути и городов-миллионников через призму законодательства о местном самоуправлении. Ключевые слова: стратегическое планирование, развитие территории, города-миллионники, Северный морской путь, опорные точки, Арктические территории.

Reference Points of the Northern Sea Route and the Cities with Populations Exceeding one Million: What is Common in the Exercising of Local Self-Government

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

Currently, the draft of the strategy of spatial development of Russia is being discussed. Various territories, including the Arctic Region and large cities, have the strategic importance for the development of the country. In the article, some features of the development of the reference points of the Northern Sea Route and the cities with populations exceeding one million are considered through the prism of local self-government laws.

Keywords: strategic planning, development of the territory, the cities with populations exceeding one million, the northern sea route, reference points, the Arctic territories.

1. Весной 2018 г. Министерство экономического развития России стало активно на разных площадках обсуждать проект Стратегии пространственного развития¹. В справочных материалах о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации, розданных участникам круглого стола на тему «О ходе подготовки проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации», проходившего 29 марта 2018 г. в Совете Федерации, говорится, что определены следующие приоритеты пространственного развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу:

1) развитие центров экономического роста Российской Федерации (развитие крупных городов с прилегающими территориями; развитие территорий эффективной специализации);

2) развитие малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупных городских агломераций;

3) развитие геостратегических территорий Российской Федерации;

4) реализация конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации и отдельных территорий через создание условий для развития эффективных специализаций видов экономической деятельности;

5) снятие инфраструктурных ограничений развития территорий.

Арктическая зона относится к числу геостратегических территорий; города-миллионники — к крупным городам, центрам экономического роста.

Иными словами, опорные точки Северного морского пути и города-миллионники объединяет то, что эти территории входят в зону федеральных интересов, выполняют серьезные стратегические, геополитические, экономические и иные функции для страны в целом. Поэтому развитие этих территорий является задачей не столько органов местного самоуправления, сколько органов государственной власти.

Практике конституционного и муниципального строительства известно много примеров, когда при поиске баланса разных конституционных ценностей явный приоритет отдается какой-то одной ценности за счет другой. Например, в городах федерального значения при поиске баланса между такими ценностями как местное самоуправление и единство городского хозяйства приоритет отдан сохранению единства городского хозяйства²; в закрытых административно-территориальных образованиях явный приоритет отдан обеспечению обороноспособности и безопасности

¹ См., напр.: Зубаревич Н. Регионы в ожидании Стратегии пространственного развития // Полит.ру. 09.04.2018; Мельниченко О.В. Дискуссия по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации // Муниципальное имущество, экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 3–7.

² Об этом, в частности, свидетельствует анализ ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

* Подготовлено на основе выступлений автора 28 июня 2018 г. в г. Дудинке Красноярского края на круглом столе «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути», организатором которого выступил комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, и круглого стола городов-миллионников России, который прошел 22 июня 2018 г. в Новосибирске.

государства³. При конкуренции основных прав разумного компромисса можно достичь, только поступившись одним правом в пользу другого, проявляя гибкость и индивидуальный подход, учитывая фактические обстоятельства конкретного дела. Хотя эта конструкция на первый взгляд может показаться не совпадающей с положением ч. 3 ст. 17 Конституции РФ о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других людей. Вместе с тем правомерное ограничение какого-то права для более полной реализации другого права, имеющего в данной конкретной ситуации более важное значение для индивида и общества, не означает нарушение права⁴.

Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники, с одной стороны, являются стратегическими территориями для страны в целом, с другой — это населенные пункты, предназначенные для проживания. Очевидно, что в поиске баланса разных ценностей, связанных с развитием местного самоуправления, приоритет будет отдаваться федеральным интересам. Должно ли ограничиваться местное самоуправление и в каких пределах?

Поэтому исследование особенностей правового статуса территорий опорных точек Северного морского пути и городов-миллионников в контексте развития местного самоуправления представляет не только определенный научный интерес, но и практическую применимость⁵.

³ Этот вывод следует из анализа текста Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Например, при установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

⁴ Более подробно об этом см.: Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–64.

⁵ Если исследования Арктики в последнее время начинают активно проводиться, появляются публикации, то особенности управления городами-миллионниками юристы практически не рассматривают. См., напр.: Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики // Академический юридический журнал. 2017. № 4. С. 4–8; Комарова В.В. Российская Арктика сквозь призму конституционных интересов и ценностей // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 37–42; Российская Арктика — территория права: альманах. Выпуск IV. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, А.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянец. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. 324 с.; Проблемы конституционно-правового регулирования статуса арктических территорий Российской Федерации: материалы круглого стола междунауч.-практ. конф. «Енисейские политико-правовые чтения» (21–22 сентября 2017 г.) / под ред. А.А. Кондрашева, О.В. Роньжиной, А.Б. Зенкиной; Краснояр. гос. аграр. ун-т. Красноярск, 2017. 119 с.; Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.

2. В документах Хабитат-III, принятых по итогам Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию, проходившей в Кито 17–20 октября 2016 г., говорится, что урбанизация — один из объективных и радикальных процессов XXI века. Как ожидается, к 2050 г. городское население мира увеличится почти в два раза. Население, экономическая деятельность, социальное и культурное взаимодействие, а также экологическое и гуманитарное воздействие все в большей мере концентрируются в городах, и это создает огромные проблемы для устойчивости в том, что касается, в частности, жилья, инфраструктуры, основных услуг, продовольственной безопасности, здравоохранения, образования, достойной работы, безопасности и природных ресурсов.

Существуют разные города — наукограды, моногорода, малые города и др. Города выполняют разные функции. По большинству из них есть отдельные программы или специальные законы⁶. В настоящее время 15 российских городов имеют численность населения, превышающую 1 миллион человек⁷; только 13 городов являются муниципальными образованиями (Москва и Санкт-Петербург — субъекты Российской Федерации). Однако действующее законодательство практически никак не отражает специфику в развитии или управлении этими территориями. Вместо этого в законодательстве употребляются термины «крупные города», агломерации и др. Вопросы развития миллионников как городов практически не входят в федеральную повестку.

Анализ норм действующего законодательства о местном самоуправлении показывает следующее:

— города-миллионники являются городскими округами;

— для Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Российской Федерации, предусмотрен принцип сохранения единства городского хозяйства и существенной централизации управления городом как единой территорией (это же касается и Севастополя, хотя он не относится к числу миллионников);

— в городах, имеющих районное в городе деление, предусмотрена возможность создания двухуровневого местного самоуправления; из трех имеющихся примеров использования этой модели два касаются миллионников — Самара и Челябинск (эта же возможность адресована любым иным городам, имеющим внутреннее деление на районы; незначительное количество имеющихся примеров использования этой модели говорит о ее низкой эффективности)⁸.

⁶ Например, есть приоритетный проект «Комплексное развитие моногородов»; малые города и исторические поселения выделены в отдельный конкурс по программе комфортной городской среды с собственным финансированием; развитие наукоградов регулируется отдельным федеральным законом.

⁷ В число таких городов входят (города расположены по количеству жителей): Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж, Волгоград.

⁸ Более подробно об этой модели см., напр.: Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; Ильиных А.В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67–70.

Поскольку все города-миллионники являются центрами соответствующих агломераций, то их делают фактически ответственными за развитие близлежащих территорий. Более того, если посмотреть финансовые взаимоотношения городов-миллионников с соответствующими субъектами Российской Федерации, то бросается в глаза, что они отдают больше, чем получают. Вместе с тем объективности ради надо заметить, что, по данным Минфина России, основными получателями субсидий в 2016–2017 гг. являлись городские округа (городские округа с внутригородским делением) (в 2016 г. — 49,7%, в 2017 г. — 50,8%), что обусловлено широким перечнем закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения⁹. Правда, последняя информация про субсидии касается всех городских округов и не отражает реальную картину по городам-миллионникам.

В январе-феврале 2018 г. Общероссийский конгресс муниципальных образований и Центр стратегических разработок проводили анкетирование муниципальных образований. Отдельно опрашивали представителей органов местного самоуправления крупных городов с числом жителей более 750 тысяч. В качестве основных вызовов развития опрошенные назвали: цифровой переход экономики (50%) и конкуренцию за инвестиции (64%) и жителей (71%) с другими городами. В качестве главных проблем развития назвали нехватку детских садов и школ (64%), низкий уровень развития транспортной инфраструктуры (79%). Приоритетными проектами, по мнению опрошенных, являются развитие городской среды (93%) и модернизация транспортной инфраструктуры (64%). Желаемым изменением на федеральном уровне для осуществления экономического роста является создание институтов развития с целью финансирования инфраструктуры (79%), а также создание возможностей для увеличения доходов местного бюджета (71%). Любопытно, что городские округа с высокой бюджетной обеспеченностью в качестве приоритета развития называли модернизацию систем водоснабжения и водоотведения; все городские округа (независимо от количества жителей и уровня бюджетной обеспеченности) в качестве основных проблем назвали высокий уровень износа жилищно-коммунальной инфраструктуры. Даже такая общая информация показывает, что среди городских округов есть сильно разные проблемы и потребности для развития.

Большая концентрация населения, маятниковая миграция и другие процессы актуализируют следующие функции городов-миллионников, которые тем или иным образом должны быть отражены в действующем законодательстве, приоритетных федеральных, региональных проектах или программах.

Во-первых, город — это территория безопасности в широком смысле слова «безопасность» (начиная от безопасности технических конструкций, уровня преступности и заканчивая возможностью безопасного проживания на одной территории представителей разных конфессий, национальностей и др.).

Во-вторых, город — территория комфортного проживания (это касается и наличия, оформления общественных пространств, и внедрения технологий «умный

город» и др.); для людей важен не только уровень доходов, но и условия проживания, наличие различных возможностей, обусловленных местом проживания. Кстати, выступая в 2017 г. на общероссийском гражданском форуме, мэр Москвы подчеркнул, что Москва выполняет важную функцию удержания российского населения от миграции за границу¹⁰. Поэтому третья функция городов-миллионников — сохранение населения в регионе, «удержание» его от миграции за границу либо в Москву или Санкт-Петербург.

Характеризуя особенности городской среды, следует отдельно обратить внимание на безбарьерность среды, транспортную инфраструктуру (транспортную мобильность не только от окраины города в центр, но и при движении по так называемым хордам, т.е. при движении между разными районами окраин, минуя центр), наличие доступного жилого фонда (в комплексе с парковками, магазинами, детскими садами, поликлиниками, школами и т.п.). Очевидно, что это все требует значительных финансовых затрат, привлечения дополнительных государственных и частных инвестиций. А это, в свою очередь, требует развития различных инструментов и мер поддержки, типа ТОСЭР, ГЧП, концессии и др., а также механизмов реального межмуниципального сотрудничества.

Какие можно выделить особенности управления городами-миллионниками в контексте местного самоуправления:

— *«доступность власти»*. Например, в одноуровневом Новосибирске на 1,6 млн жителей приходится 50 депутатов; в двухуровневом Челябинске на 1,2 млн жителей — 219 депутатов. Однако в данном случае надо обращать внимание не только на количество жителей на одного депутата, но и на наличие у депутатов возможности что-то сделать (речь идет о полномочиях органов местного самоуправления внутрирайонных муниципальных образований, их бюджетах). В крупных городах актуализируется использование различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления — публичные слушания, опросы, ТОСы и др. (в том числе форм, которые не получили еще должного правового регулирования, но формируются стихийно и завоевывают все большую популярность);

— *перечень вопросов местного значения*. В настоящее время никаких оговорок для городов-миллионников не предусмотрено. Данный вопрос требует дополнительной проработки — сами города заявляют о необходимости наличия полномочий, связанных с научно-технической, промышленной политикой. С одной стороны, для этих городов данные вопросы действительно важны, поскольку на их территории концентрируются научно-производственные предприятия, с другой стороны — это явно не вопрос местного значения. Поэтому, наверное, корректнее говорить о добровольно взятых на себя органами местного самоуправления государственных функциях. Или иных подобных механизмах. Но право решения соответствующих вопросов должно быть предусмотрено в федеральном законе;

— *определенная экстерриториальность* осуществления органами местного самоуправления своих полномочий и предоставление муниципальных услуг жителям иных муниципальных образований. Дело в том, что действующее законодательство не предусматривает возможности отказа в предоставлении ряда услуг на

⁹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. По материалам сайта Министерства финансов РФ.

¹⁰ В споре с Кудриным Собянин впервые заявил о массовой миграции // Новые известия. 2017. 25 ноября.

основании проживания в ином муниципальном образовании — этот вопрос уже был предметом разбирательства в Конституционном Суде¹¹. Регулярная маятниковая миграция обуславливает определенные особенности оказания транспортных, образовательных, ритуальных и иных услуг. Это проявляется не только в том, кто является получателем услуг, но и в необходимости выделения дополнительного финансирования для создания и поддержания инфраструктуры, предназначенной для оказания услуг с учетом дополнительных потребителей, проживающих на пригородных территориях¹²;

— *территориальные основы* организации местного самоуправления в городах-миллионниках. Обращает на себя внимание наличие противоречивых принципов, лежащих в основе управления городом. Ранее уже говорилось, что для Москвы и Санкт-Петербурга во главу угла поставлен принцип централизации, сохранения единства городского хозяйства; для иных городов — принцип децентрализации, допускающий возможность введения двухуровневости местного самоуправления. Другая особенность территориальной организации связана с тем, что все города-миллионники являются центрами соответствующих агломераций. Это может привести к тому, что город будет «поглощен» агломерацией; интересы города будут принесены в жертву интересам агломерации — налицо возможная смена приоритетов в развитии территории. Более того, развитие агломераций, как правило, координируется на региональном уровне¹³ — это может привести к потенциальному конфликту интересов между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления города-миллионника (извеч-

ный конфликт губернатор — мэр столицы субъекта Российской Федерации).

Для иллюстрации этой и иной проблематики можно привести извлечения из справочных материалов о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации, о которых говорилось в начале статьи. В этих материалах обозначены следующие направления развития крупных городов с прилегающими территориями:

1) создание условий для дальнейшего повышения качества человеческого капитала за счет увеличения ожидаемой продолжительности жизни, улучшения состояния здоровья населения, роста уровня образования и расширения профессиональных компетенций населения.

В сфере здравоохранения наиболее важными направлениями являются: скоординированное развитие системы медицинского обслуживания между крупным городом и окружающими муниципальными образованиями и планирование сети медицинских учреждений с учетом прогноза численности населения не только крупного города, но и окружающих территорий; опережающее развитие высокотехнологичных медицинских услуг в крупных городах.

С целью повышения качества и конкурентоспособности профессионального образования необходимы: формирование программ развития образовательных учреждений с учетом эффективных специализаций и прогноза развития рынка труда крупных городов и прилегающих территорий; усиление роли учреждений высшего образования как центров инновационной экономики; планирование развития профессионального образования с учетом межмуниципальных и межрегиональных функций, выполняемых крупным городом;

2) улучшение качества городской среды реализуется по следующим направлениям: повышение обеспеченности комфортным и доступным жильем, в том числе социальным и арендным; развитие публичных пространств (площадей, пешеходных улиц, бульваров, тротуаров городских улиц и др.); обеспечение разнообразия городской среды за счет развития экономики, культуры, проведения городских мероприятий и фестивалей, сохранения культурного наследия; усиление социальной активности, направленной на улучшение качества городской среды с помощью учета мнения населения и поддержки городских и местных инициатив; планирование и развитие зеленой инфраструктуры (лесных массивов, лесопарков, парков и других зеленых насаждений, в том числе образующих рекреационные зоны и зеленые «пояса») крупных городов и прилегающих территорий; улучшение состояния окружающей среды за счет стимулирования внедрения малоотходных технологий и современных очистных сооружений, поддержка предприятий и организаций, специализирующихся на обработке, утилизации и переработке отходов;

3) снятие инфраструктурных ограничений обеспечивают: развитие транспортных систем крупных городов и прилегающих территорий: развитие дорожной сети; развитие выделенного общественного транспорта; интеграция внутригородских и пригородных транспортных систем, формирование единых операторов общественного транспорта, создание системы транспортно-пересадочных узлов; развитие сети маршрутов общественного транспорта; активное внедрение интеллектуальных систем управления транспортным движением, функционированием энергетического и комму-

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ 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» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Например, в Удмуртской Республике выделен такой круг вопросов, возникающих между столицей и пригородными территориями (Ижевск не относится к городам-миллионникам, но круг вопросов в целом является подобным): 1) строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт автомобильных дорог местного значения; 2) строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе проведение в указанных целях проектно-изыскательских работ и экспертизы проектно-сметной документации; 3) строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов образования, культуры и объектов инфраструктуры в сфере здравоохранения; 4) строительство, реконструкция и (или) модернизация объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов; 5) обеспечение мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов и территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан; 6) создание и содержание мест захоронения. Более подробно об этом см.: Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2016 г. № 51-РЗ «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43; Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.

нального комплексов крупных городов и прилегающих территорий («умный город»), цифровизации производственных процессов;

4) развитие экономики крупных городов и прилегающих территорий требует: создания условий для реализации конкурентных преимуществ и приоритетов отраслевого развития, при особом внимании к инновационному развитию эффективных существующих отраслей, перспективных высокотехнологических, наукоемких отраслей и творческих индустрий культурной сферы; поддержки кластерных инициатив; формирования открытой среды для бизнеса, поддержки развития малого и среднего бизнеса; повышения собственных доходов от использования муниципального имущества, капитализации стоимости земли путем реализации инфраструктурных проектов;

5) обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий не только крупных городов, но и окружающих их территорий за счет формирования единой градостроительной политики:

- оптимизация использования городского пространства через реконструкцию городской застройки, реновацию депрессивных городских территорий;
- развитие пригородных территорий за счет формирования новых центров экономической активности;
- усиление межмуниципального взаимодействия;
- широкое участие в стратегическом и территориальном планировании населения и заинтересованных участников.

Все эти направления развития должны лечь в основу соответствующих документов, в том числе необходимого финансирования и формулирования полномочий органов власти. Очевидно, что в данном случае речь идет не только о полномочиях органов местного самоуправления.

Таким образом, развитие городов-миллионников основано на поиске баланса между разными интересами и разными ценностями. Поскольку они все входят в круг стратегических интересов государства, являются драйверами роста экономики страны, напрашивается проведение исследования по особенностям развития городов-миллионников, которое позволит их выявить и максимально полно учесть.

3. Когда говорят об опорных точках Северного морского пути, то, как правило, подразумевают населенные пункты, которые являются портами (Мурманск, Архангельск, Нарьян-Мар, Варандей, Сабетта, Дудинка, Игарка, Диксон, Хатанга, Тикси, Певек).

Данные населенные пункты расположены на территории нескольких субъектов Российской Федерации и входят в состав разных муниципальных образований (городские округа, городские и сельские поселения). Наделение территории статусом конкретного муниципального образования автоматически влечет соответствующий объем полномочий, особенности финансирования, выбор модели управления территорией, механизмов ее развития и т.п.

В настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится о таких особенностях осуществления местного самоуправления на Арктических территориях как северный завоз (ст. 82.1) и малонаселенность (низкая плотность населения — ст. 11, 13.2, 25.1).

В вышеназванных справочных материалах о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации подчеркивается, что одной из основных проблем и вызовом пространственному

развитию Российской Федерации является сохранение большого количества населенных пунктов на Дальнем Востоке, в Сибири, в Арктической зоне без устойчивого транспортного сообщения, а также низкая транспортная доступность для многих малых городов и центров сельских территорий по причине значительных долей региональных и местных автомобильных дорог, находящихся в ненормативном состоянии.

Конечно, восполнить отсутствие транспортной инфраструктуры можно за счет развития Интернета, дистанционных технологий, однако прокладка, например, кабеля в условиях вечной мерзлоты — не такое простое дело. Да и не все услуги можно получить дистанционно. Например, получение паспорта по Интернету российским законодательством не предусмотрено, а за несвоевременное получение паспорта предусмотрены негативные для гражданина последствия.

Можно выделить следующие особенности местного самоуправления в опорных точках Северного морского пути:

— в большинстве городских и сельских поселений Арктической зоны (а в ряде случаев и в городских округах) можно говорить о *моногородах*, развитие которых зависит от градообразующего предприятия (как правило, это порт, хотя в городских округах могут быть и иные варианты). Однако мало какие арктические территории вошли в программу поддержки моногородов. Более того, фактическое развитие территории, ее благоустройство, поддержание объектов инфраструктуры, в том числе объектов жизнеобеспечения, во многом зависит от частных интересов градообразующих организаций. Надо отдать им должное, что они с пониманием относятся к развитию территории, видят в этом определенный собственный экономический эффект. Однако это все означает перекачивание функций органов власти на плечи бизнеса. Необходимо проведение отдельного исследования бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в муниципальных образованиях¹⁴;

— *перечень вопросов местного значения* зависит от вида муниципального образования, но не зависит от того, где находится эта территория. Например, есть такой вопрос местного значения, как организация транспортного обслуживания населения. Как его осуществлять в условиях отсутствия дорог, когда большую часть времени для ряда территорий основным видом транспорта является вертолет, средства малой авиации, которые находятся в государственной или частной собственности? Кроме того, финансирование ряда полномочий по решению вопросов местного значения основано на методе так называемого «подушевого финансирования» и не учитывает специфику арктических малонаселенных территорий с высокими затратами на их транспортную составляющую. Очевидно, что данный подход нуждается в определенной корректировке;

— бюджетное законодательство устанавливает определенные правила формирования *фонда оплаты труда* сотрудникам органов местного самоуправления, которые не учитывают специфику арктических территорий. Например, в состав сельского поселения Хатанга (Красноярский край) входит десять населенных пунктов; удаленность пяти из них от административного центра

¹⁴ Несмотря на общее удручающее состояние объектов коммунальной инфраструктуры, есть примеры отдельных муниципальных образований, руководители которых стараются эффективно использовать имеющиеся механизмы, в том числе такие как концессии.

составляет 130–325 км. Это означает необходимость формирования местных территориальных органов местного самоуправления, что приводит к существенному увеличению количества муниципальных служащих, создает определенные проблемы в работе представительного органа. Возможно, будет целесообразным рассмотрение вопроса о введении определенных поправочных коэффициентов при установлении правил образования фонда оплаты труда¹⁵, а также средств, направляемых на компенсацию расходов, возникающих при осуществлении соответствующей деятельности. Все это влияет на кадровую конкурентоспособность муниципального образования, его возможности по привлечению специалистов со стороны;

— действующее законодательство закрепляет за общинами коренных малочисленных народов определенные возможности участия в решении вопросов землепользования, недропользования. Юридически общины коренных малочисленных народов — некоммерческие организации. Однако законодательство о местном самоуправлении не предусматривает активного участия этих НКО в решении вопросов местного значения. Очевидна необходимость определенной гармонизации законодательства.

Условия работы и проживания в Арктике являются непростыми, однако органы власти не освобождаются от предоставления населению соответствующих услуг — принцип равенства действует на всей территории России. Очевидно, что себестоимость таких услуг является огромной и непосильной для местных бюджетов. Самостоятельно решить большую часть вопросов органы местного самоуправления не могут по объективным причинам. Поэтому возникает вполне логичный вопрос: а стоит ли развивать полноценные стационарные населенные пункты? Может, проще делать ставку на развитие системы вахтовых поселков? Это очень сложный вопрос, ответ на который зависит от разных факторов. Возможным компромиссом могло бы стать принятие специального закона об Арктике, регулирующего особенности управления данной территорией (некий аналог федеральных законов о ЗАТО, о свободном порте Владивосток).

Выступая на круглом столе в Дудинке 29 июня 2018 г., председатель комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления отметил, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципалитетов Северного морского пути необходимо коренное улучшение инфраструктуры населенных пунктов — опорных пунктов Северного морского пути в том числе¹⁶:

— улучшение жилищных условий граждан, в том числе молодых семей и молодых специалистов, прожи-

вающих и переезжающих в опорные населенные пункты Северного морского пути;

- развитие газификации и водоснабжения;
- развитие сети и улучшение качества общеобразовательных учреждений, в том числе учреждений дошкольного образования;
- развитие сети и улучшение качества учреждений первичной медико-санитарной помощи, укрепление их кадрами;
- развитие сети учреждений культуры, спортивных сооружений и физкультурных площадок;
- обновление структуры занятости населения;
- обеспечение предоставления практически всех услуг в режиме реального времени, в том числе с помощью доступных всем гражданам дистанционных сервисов, включая сервисы по закупке товаров с использованием электронных систем (учитывая территории с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях);
- цифровизация всей системы государственного и муниципального управления, создание системы электронного документооборота, в том числе для предоставления населению опорных пунктов Северного морского пути государственных и муниципальных услуг с использованием электронных систем;
- обеспечение продвижения современных профессиональных кадров во всех сферах жизнедеятельности и управления.

Очевидно, что совершенствование правового регулирования отношений, связанных с освоением российской части арктического пространства, развитием Северного морского пути и его опорных точек, является одной из первоочередных задач. Это геостратегический вопрос, связанный не только с экономическими интересами, но и с вопросами безопасности и обороноспособности страны в целом.

В проекте рекомендаций круглого стола констатируется, что в сфере стратегического планирования развития Арктической зоны и Северного морского пути требуется обеспечить унификацию правовых норм, при этом конкретизировав их для разных видов муниципальных образований — поселений, муниципальных районов и городских округов, и организовать методическое обеспечение разработки прогнозов социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планов их реализации, государственных программ, с акцентом на согласование указанных документов между собой, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания на федеральном уровне, а также на необходимость использования в них одинаковых целевых индикаторов и показателей¹⁷.

¹⁷ Там же.

¹⁵ Более подробно об этом см.: Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики // Академический юридический журнал. 2017. № 4. С. 4–8.

¹⁶ URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatya/item/16499676/>

Литература

1. Ильиных А.В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) / А.В. Ильиных // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67–70.

2. Комарова В.В. Российская Арктика сквозь призму конституционных интересов и ценностей / В.В. Комарова // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 37–42.
3. Кондрашев А.А. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Академический юридический журнал. 2017. № 4. С. 4–8.
4. Малько А.В. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.
5. Мельниченко О.В. Дискуссия по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации / О.В. Мельниченко // Муниципальное имущество, экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 3–7.
6. Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–64.
7. Проблемы конституционно-правового регулирования статуса арктических территорий Российской Федерации : материалы круглого стола международной научно-практической конференции «Енисейские политико-правовые чтения» (г. Красноярск, 21–22 сентября 2017 г.) / под ред. А.А. Кондрашева, О.В. Роньжиной, А.Б. Зенкиной. Красноярск : Красноярский государственный аграрный университет, 2017. 119 с.
8. Российская Арктика — территория права: альманах. Вып. IV: Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцеv. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Салехард : Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. 324 с.
9. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.

**ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ» —
ЭТО ЛИДЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИКИ
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ, КОТОРАЯ ОБЪЕДИНЯЕТ
БОЛЕЕ 60 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ
ПО РАЗНЫМ ОТРАСЛЯМ ПРАВА**

Проблемы развития городов-миллионников обсудили в Новосибирске*

Макарцев Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления
[makarzew@mail.ru]
630099, Новосибирск, ул. Ломоносова, 56

В городе Новосибирске прошли научно-практические мероприятия, посвященные обсуждению правовых, социально-экономических и экологических проблем развития крупных муниципальных образований, население которых превышает один миллион жителей. В статье дается описание хода дискуссий, сложившихся на круглых столах.

Ключевые слова: крупные города, города-миллионники, городская среда, развитие города.

The Issues of the Development of Cities with Populations Exceeding one Million were Discussed in Novosibirsk

Makarzew Andrey A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Public Sector, Novosibirsk State University of Economics and Management

Scientific and practical events devoted to the discussion of legal, social economic and environmental problems of the development of the large municipalities with populations exceeding one million were held in the city of Novosibirsk. The article describes the courses of discussions at the Round Table Discussions.

Keywords: large cities, cities with populations exceeding one million, urban environment, development of the city.

22 июня 2018 г. в Новосибирске прошел III Международный форум мира, в работе которого приняли участие представители органов государственной власти и местного самоуправления как России, так и зарубежных стран, научного сообщества. В рамках Форума было проведено несколько научно-практических круглых столов, в том числе: «Комфортная городская среда как фактор развития городов»; «Управление городом: городское самоуправление и стратегическое развитие».

Круглый стол «Комфортная городская среда как фактор развития городов», модератором которого являлся мэр г. Новосибирска **Анатолий Локоть**, был посвящен созданию в крупных муниципальных образованиях комфортной окружающей среды. Работа круглого стола началась с выступления начальника департамента культуры, спорта и молодежной политики мэрии города Новосибирска **Анны Терешковой** «Программа комфортной городской среды как программа городской культуры». В своем выступлении она сконцентрировала внимание на новосибирском опыте вовлечения экспертов и общественности в процесс реализации проекта «Комфортная среда». Она рассказала о системе взаимодействия с гражданами, экспертным сообществом, общественными организациями по вопросам реализации этой программы, о процессе подготовки Концепции развития озелененных общественных пространств в г. Новосибирске.

Выступление начальника секции озеленения отдела развития зеленых зон департамента строительства г. Саппоро (Япония) **Хасимото Масаюки** было посвящено процессу создания в г. Саппоро зеленых зон, функционированию системы парков. Особое внимание он уделил связи комфортности окружающей среды города с его туристической привлекательностью.

Советник акима г. Павлодара (Республика Казахстан) **Ерна Ибраев** в своем докладе поделился опытом

создания комфортной городской среды в своем городе. Особое внимание он обратил на технологию «SMART Павлодар», которая реализуется в рамках государственной программы «Умные города — для умной нации». Он отметил, что «SMART Павлодар» является многофункциональной мобильной системой, направленной на разрешение социальных вопросов и задач, значительно упрощающей и систематизирующей многие аспекты деловой и общественной жизни горожан.

Вице-мэр г. Тэджона, посол по международным связям Тэджона (Республика Корея) **Енчоль Ли** в своем докладе «Путь Тэджона к модели города с высоким качеством воздуха» рассказал о процессе реализации в г. Тэджоне программы очищения воздуха. Он отметил, что достижение этой цели одним муниципалитетом невозможно, необходимо привлечение региональных ресурсов, закрепление в правовых актах поддержки изготовления и использования экологически чистых автомобилей и производств.

Проблемы, связанные с концепцией «чистый город», нашли отражение в докладе заместителя начальника Управления городского строительства города Шэньяна (Китайская Народная Республика) **Ли Сяодун** «Планировка системы городских зеленых насаждений на основе принципа устойчивости для строительства пригодного для проживания города с благоприятной экологической средой». Им были сформулированы принципы, на основе которых происходит реализация экологических проектов: «Во-первых, необходимо по-настоящему обращать внимание на реальные потребности населения, делая акцент не только на количестве проектов, но и на качестве работы. Во-вторых, необходимо повышать качество окружающей среды для пешеходов. В-третьих, необходимо, чтобы городские зеленые насаждения отражали уникальную местную культуру».

* При подготовке статьи использовалась информация, размещенная на официальных сайтах ряда участников III Международного форума мира, в первую очередь мэрии города Новосибирска (<http://novo-sibirsk.ru/news/125446/>).

Еще один круглый стол, который прошел в рамках Форума, назывался «Управление городом: городское самоуправление и стратегическое развитие» и был посвящен рассмотрению правовых и социально-экономических проблем развития городов, население которых превышает один миллион жителей.

Модератором круглого стола являлась главный аналитик агентства методологии Департамента культуры, спорта и молодежной политики г. Новосибирска **Лада Юрченко**, которая, открывая его работу, отметила, что «города-миллионники, являясь по факту центрами территориального развития стран, находятся в процессе преобразования моногорода в мегаполис, центрами притяжения людей, технологий, финансов, товаров». Выделяя ряд проблем развития крупных муниципальных образований, Лада Валериановна особое внимание обратила на более сложный, с точки зрения управления малых и средних городов, процесс организации на их территории местного самоуправления.

Мэр г. Новосибирска **Анатолий Локоть**, выступая с докладом «Проблемы разграничения полномочий и поиск баланса интересов в целях ускорения развития муниципальных образований», отметил, что вопросы местного самоуправления, особенно для крупных городов, касаются разделения и соответствия полномочий и их финансового обеспечения. Он выделил современную тенденцию сокращения традиционных для местного уровня власти компетенций: «Все чаще муниципалитеты неоправданно ограничивают в возможностях решать вопросы, жизненно важные для населения. Хотя эффективнее решать их именно на муниципальном уровне, с учетом принципов шаговой доступности органов власти. Среди полномочий, которые не только размыты, но и постоянно перемещаются с одного уровня на другой, особо можно выделить общее образование и первичное здравоохранение (амбулаторно-поликлинический уровень)». Докладчик отметил проблемы, которые возникли вследствие передачи всех полномочий по здравоохранению с местного на региональный уровень.

Директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Екатерина Шугрина** в своем докладе «Управление городами-миллионниками как поиск баланса между местным самоуправлением и единством городского хозяйства» проинформировала коллег, что в настоящее время в России насчитывается 15 городов-миллионников, два из них — Москва и Санкт-Петербург — являются субъектами Российской Федерации. Список городов, которые являются муниципальными образованиями, возглавляет Новосибирск. Необходимо ставить на федеральном уровне вопрос о продвижении интересов городов-миллионников, так как у них есть общая специфика. «Все города-миллионники — опорные точки роста страны. С одной стороны, они являются местами проживания, с другой — они выполняют важную общегосударственную задачу: на них возлагаются функции развития целых регионов. Думаю, эти и другие вопросы нужно выносить на межрегиональную дискуссию и включать в федеральную повестку», — подчеркнула Екатерина Шугрина.

Доклад заведующего кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управ-

ления, кандидата юридических наук **Олега Шерстобова** был посвящен правовому обеспечению управления и экономического развития городов-миллионников, сравнительному анализу функций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в данной сфере. Он отметил, что крупные города концентрируют существенный экономический потенциал, который позволяет им осуществлять более самостоятельную инвестиционную политику, но для этого им необходимо определить правовой статус, в том числе предоставить полномочие напрямую взаимодействовать с федеральными властями. Также он предложил рассмотреть вопрос о выделении самостоятельной территориальной формы местного самоуправления — крупный город.

Декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления кандидат юридических наук **Андрей Маркарцев** выступил с сообщением «Режимы развития территорий как средство обеспечения их инвестиционной привлекательности». Выделяя основные инструменты региональной и муниципальной политики Российской Федерации, докладчик отметил, что основной целью их реализации является привлечение инвестиций, создание определенной формы государственно-частного партнерства. Несмотря на особенности, существующие в управлении городами-миллионниками, их правовой статус в законодательстве о местном самоуправлении не находит отражения, и как следствие — отсутствуют особенности правового регулирования. В связи с этим Андрей Алексеевич сделал вывод о том, что пути решения специфических проблем, стоящих перед крупными муниципальными образованиями, первично могут находиться в незаконодательной сфере. Перед региональным руководством, главами крупных муниципалитетов стоит задача определить дальнейшую стратегию развития крупных городов-мегаполисов как центров территориального развития, аккумулирующих на своей территории основные субъекты экономического развития.

В докладе президента Межрегионального общественного фонда Сибирский центр поддержки общественных инициатив **Елены Малицкой** были выделены проблемы процессов согласования общественных интересов и участия граждан в разработке, планировании, мониторинге программ развития территорий. Особенности решения этих проблем в городах-миллионниках определяются их достаточно большой для муниципального образования территорией и количеством населения.

По итогам круглого стола была принята резолюция, в которой было зафиксировано следующее:

1) городские округа с населением более миллиона жителей являются центрами притяжения людских, финансовых, товарных и технологических ресурсов. Они выступают естественными локомотивами экономического развития страны, способствуют формированию современного технологического уклада, обеспечивают экономический рост окружающим территориям и одновременно отвечают за социальную стабильность среди наиболее активного населения;

2) действующее законодательство закрепляет равенство однотипных муниципальных образований, гарантируя им одинаковые юридические возможности развития, взаимоотношения с региональными властями, федеральным центром. В соответствии с законодательством Российской Федерации местное самоуправление

определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

3) город-миллионник является не только генератором значимой доли налогов территории, но и определяющим субъектом ее конкурентоспособности. Именно он определяет местное хозяйство как совокупность отношений между предприятиями разных форм собственности, домохозяйствами, местным правительством на основе общности их социальных и экономических интересов, что определяет главенствующую роль самостоятельного принятия решений о направлениях и приоритетах развития.

Объективным основанием актуализации роли города как субъекта социально-экономической политики выступает развивающаяся в экономическом пространстве страны конкуренция, участниками которой становятся отдельные регионы, муниципальные образования. На усиление роли этой предпосылки формирования политики городского развития воздействуют новые факторы урбанизации, определяемые конкурентными преимуществами муниципальных образований. К ним относятся: наличие эффективных производств и воз-

можность трудоустройства; многофункциональность; выгодность географического положения; благоприятность природно-климатических условий; соразмерная стоимость и качество жизни; развитость городских инфраструктур жизнеобеспечения; инвестиционная привлекательность.

По мнению участников круглого стола, появляется необходимость

— сформировать постоянно действующий конгресс городов-миллионников как межмуниципальный рабочий орган реализации интересов городов-миллионников на государственном уровне;

— сформировать при конгрессе городов-миллионников рабочую группу по разработке законодательных инициатив о внесении изменений в действующее законодательство, которые бы обеспечили большую самостоятельность крупнейших городских округов во взаимодействии с региональными и федеральными властями, в том числе при участии в государственных программах;

— сформировать межмуниципальную аналитическую группу разработки механизмов укрепления конкурентоспособности городов-миллионников и сформировать соответствующие предложения в адрес Правительства Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**При возникновении вопросов,
связанных с оформлением материалов,
просим обращаться в редакцию по телефону:
(495) 953-91-08
или по e-mail: avtor@lawinfo.ru
Адрес редакции: 115035, г. Москва,
Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7**

Города-миллионники: правовое и экономическое обеспечение инвестиционного развития

Огородникова Наталья Александровна, кандидат экономических наук, исполняющий обязанности декана факультета базовой подготовки Новосибирского государственного университета экономики и управления
[n.a.ogorodnikova@nsaem.ru]
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56

Шерстобоев Олег Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления
[sherson@yandex.ru]
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56

В статье рассматриваются возможности муниципальных образований участвовать в поддержке инвестиционных проектов. Проводится сравнительный анализ функций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в данной сфере. Делается вывод об ограниченных возможностях органов местного самоуправления. При этом власти субъектов Российской Федерации не используют весь комплекс своих прав, ограничиваясь самыми основными. Крупные города концентрируют существенный экономический потенциал, который позволяет им осуществлять более самостоятельную инвестиционную политику, но для этого им необходимо определить правовой статус, в том числе предоставить полномочие напрямую взаимодействовать с федеральными властями. Также предлагается рассмотреть вопрос о выделении самостоятельной территориальной формы местного самоуправления — крупный город. Конечно, последнее предложение требует серьезного обсуждения.

Ключевые слова: крупные города, городские округа, инвестиционное законодательство, поддержка инвестиций.

Cities with Populations Exceeding one Million: Legal and Economic Support of Investment Development

Ogorodnikova Natalya A., Candidate of Economic Sciences, Acting Dean of the Faculty of Basic Preparation of the Novosibirsk State University of Economics and Management

Sherstoboev Oleg N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Administrative, Financial and Corporate Law Department of the Novosibirsk State University of Economics and Management

The article presents one important question of the large cities opportunities for support of investors. The regions of Russian Federation functions of this sphere were studied and they were compared with the similar functions of self-government. A conclusion was made about the limited opportunities of local self-government bodies. Nevertheless the regions powers do not use the whole complex their rights and they limiting themselves only to the most important. Thus the large cities have a lot of economic potential and it allows them to will have a more independent investment policy. But to it will happen if they get its legal status and can interact with federal authorities directly. It is also proposed to consider the issue of allocating an independent territorial form of local self-government — a large city. Of course, the last sentence requires serious discussion.

Keywords: large cities, urban districts, investment legislation, investment support.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается довольно простой способ определения территориальных форм местного самоуправления¹. В конечном итоге форму, а вместе с ней особенности управления муниципальным образованием, его компетенцию устанавливает субъект Российской Федерации. В отсутствие каких-либо критериев в федеральном праве законодатель субъекта руководствуется в этом процессе исключительно своим усмотрением. Так, можно предположить, что крупные города должны становиться городскими округами. Напрашивается вопрос: что такое крупный город? Следует ли его определять по занимаемой территории, населению, экономическому развитию? В итоге статусом городского округа наделяются самые разные муниципальные образования, слишком сильно отличающиеся друг от друга. Например, в Новосибирской области эту группу составляют пять городов. В г. Новосибирске проживает

1 602 900 человек², что составляет больше половины от всех жителей области. Следующим по величине городским округом является г. Бердск с количеством жителей 102 800 человек³. Остальные городские округа еще менее заметны на карте области. Так, самый маленький округ вмещает всего 29 100 жителей⁴.

При этом права и обязанности, схема взаимодействия с областными органами и федеральным центром у всех них одинаковая. Это хорошо заметно на примере инвестиционного регулирования. Более того, в вопросах экономики, в том числе компетенции по инвестированию в развитие территорий и поддержке инвесторов все городские округа в равной степени зависят от региональных властей. Так, сравнительный анализ функций, закрепленных за регионами и муниципальными

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Официальный сайт города Новосибирска // URL: <http://novosibirsk.ru/about/numbers/> (дата обращения: 03.07.2018).

³ Официальный сайт Правительства Новосибирской области // URL: <http://www.nso.ru/page/2697> (дата обращения: 03.07.2018).

⁴ Официальный сайт Правительства Новосибирской области // URL: <http://www.nso.ru/page/2699> (дата обращения: 03.07.2018).

образованиями в части продвижения инвестиционных проектов, демонстрирует довольно слабые возможности муниципальных образований в сравнении с государственными.

Ключевым источником права здесь является Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»⁵. В ст. 11 (ч. 2.1) закрепляются формы и методы государственной поддержки инвестиций органами субъектов Российской Федерации. Среди пяти форм только одна предусматривает принятие регионального закона (о порядке предоставления государственных гарантий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации), остальные предполагают формирование организационной инфраструктуры, направленной на привлечение и поощрение инвестиций, и сопутствующее подзаконное регулирование. Положение ч. 3 ст. 11 позволяет властям субъекта использовать иные методы и формы, предусмотренные федеральным законодательством. Перечень юридически гарантированных возможностей муниципальных образований несколько уже. Их функции в сфере инвестиционной деятельности определяются ст. 19. Среди них: установление льгот по уплате местных налогов; защита интересов инвесторов; предоставление льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности; расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения. Кроме того, органы местного самоуправления вправе предоставлять на конкурсной основе муниципальные гарантии по инвестиционным проектам за счет средств местных бюджетов. Порядок их предоставления утверждается представительным органом местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Все названные возможности можно разделить на финансовые (установление для субъектов инвестиционной деятельности льгот по уплате местных налогов; выпуск муниципальных займов) и организационные (защита прав; участие в инвестиционных проектах; муниципальные гарантии и проч.). Получается, что в современных экономических условиях действенных финансовых рычагов в распоряжении муниципальных образований фактически не имеется. Это подтверждается объемом собственных средств, формирующих их бюджеты, например для г. Новосибирска данная цифра составляет лишь 14%. Понятно, что для небольших городских округов в абсолютном значении указанный показатель будет крайне незначительным и не позволяющим говорить о сколько-нибудь существенной помощи инвесторам, но в условиях крупного города какие-то предпосылки для маневра присутствуют. В том числе такие образования имеют в штате квалифицированных специалистов, которые способны просчитывать экономическую эффективность проектов и мер их поддержки, а также самостоятельно отстаивать муниципальные интересы в отношениях с государственными органами и организациями.

При этом организационные возможности муниципалитеты часто не используют в полном объеме, это

касается как подготовки инфраструктуры для потенциальных инвестиционных проектов, так и формирования институтов, обеспечивающих защиту инвесторов. Отчасти это связано с нежеланием соответствующих властей проводить более самостоятельную политику, копированием поведенческой стратегии субъектов Федерации, но есть и объективные причины. В их число как раз входит незначительное количество законодательно подкрепленных функций и полномочий в инвестиционной сфере, а также опека государственных структур, не доверяющих местному самоуправлению.

Казалось бы, в таких условиях основная ответственность за поддержку инвесторов должна концентрироваться в структуре региональных органов. Отчасти это так, но анализ законов субъектов Федерации Сибирского федерального округа показывает, что их нормы носят общий характер, повторяют аналогичные положения федерального закона; главное внимание в них уделяется мерам финансовой поддержки инвесторов; практически не регулируются формы и методы поддержки инвесторов организационного характера, среди которых, как правило, упоминаются конференции, форумы, выставки. То есть субъекты оставляют себе информирование, не уделяя внимания координации, непосредственному управлению и прочим, более ориентированным на активное управление функциям. Итог таков: власти субъектов практически не пользуются своими возможными в полном объеме, фактически снижая их до тех, которые предоставлены муниципалитетам (разумеется, с поправкой на бюджеты).

Если инвесторы обращаются за помощью к властям субъектов, то их деятельность будет оцениваться через призму региональных правил, определяющих критерии поддержки инвестиционных проектов. Интересно, что подобных критериев городские округа не имеют. Это объясняется их ограниченной компетенцией и привязкой их инвестиционной деятельности к мнению субъектов Федерации. Например, Законом Новосибирской области от 23 июня 2016 г. № 75-ЗС «Об отдельных вопросах государственного регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории НСО» закрепляется восемь критериев, по которым оцениваются инвесторы, заслуживающие государственной поддержки (ст. 7). Это: 1) вложение инвестиций в соответствии с перспективными направлениями инвестиционной деятельности; 2) прохождение инвестиционным проектом экспертизы в случаях и порядке, установленных законодательством Новосибирской области; 3) отсутствие просроченной задолженности по выплате заработной платы, недоимки по налогам, подлежащим перечислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением отсроченной, рассроченной, в том числе в порядке реструктуризации, приостановленной к взысканию); 4) документальное подтверждение инвестором наличия привлекаемых для реализации инвестиционного проекта средств; 5) инвестор не должен находиться в стадии реорганизации, ликвидации или банкротства и иметь ограничения в осуществлении соответствующего вида деятельности; 6) превышение уровня среднемесячной заработной платы в расчете на одного работника инвестора по отношению к установленной величине прожиточного минимума для трудоспособного населения Новосибирской области за соответствующий отчетный период (квартал, полугодие, год): а) для инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность в городе Новосибирске, —

⁵ Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 26 июля 2017 г.) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

не менее чем в два раза; б) для инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность в городе Барбинске, городе Бердске, городе Искитиме, городе Куйбышеве, городе Оби, городе Татарске, рабочем поселке Кольцово, — не менее чем в 1,4 раза; в) для инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность в иных муниципальных образованиях Новосибирской области, — не менее установленной величины прожиточного минимума для трудоспособного населения Новосибирской области; 7) наличие обоснованной программы обеспечения трудовыми ресурсами, необходимыми для реализации инвестиционного проекта; 8) отсутствие недоимки по страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Новосибирской области.

Перечень довольно обширный, но оценка, по сути, сводится к нескольким пунктам, а большая часть требований к инвестиционному проекту слишком абстрактные. В них заключается широкое усмотрение при принятии решения о поддержке (проект должен быть обоснованным, соответствовать приоритетным направлениям...). Нестандартным выглядит пункт о социальной ориентированности новосибирского закона (формирование рабочих мест, превышение уровня среднемесячной заработной платы ...). В остальном, как представляется, четкого представления о том, кто инвестор и что ему делать, чтобы получить поддержку, в источнике права не содержится.

В принципе, имеются иные примеры. Так, Закон Томской области от 18 марта 2003 г. № 29-ОЗ «О Государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» акцентирует внимание на следующих позициях (ч. 1 ст. 9): субъекты, зарегистрирован-

ные в установленном порядке и состоящие на учете в качестве налогоплательщика в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по Томской области, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов; осуществляющие инвестиционную деятельность по реализации инвестиционных проектов, соответствующих приоритетам социально-экономического развития Томской области; обеспечивающих увеличение налогооблагаемой базы, создание рабочих мест, в том числе высокопроизводительных, и (или) сохранение высокопроизводительных рабочих мест на территории Томской области. То есть перед нами примерно тот же, что в новосибирском регионе, перечень, но указывается, что приоритет в поддержке отдается субъектам, зарегистрированным на территории области, которые обеспечат создание высокопроизводительных рабочих мест.

Концептуально акты субъектов сводят поддержку инвесторов к территории субъектов. Нигде не рассматривается место указанной территории среди иных территориальных образований. Например, для Новосибирска нет видения города как транспортного узла, финансового центра. Более того, субъекты не стремятся выполнять функции поддержки инвестиций именно в муниципальных образования с учетом их доли в экономике региона, социальной роли, а последние не имеют возможности регулировать данные отношения самостоятельно. Было бы интересно рассмотреть возможность большей самостоятельности в вопросах инвестиционного развития для крупных городов, в том числе предоставления им права напрямую контактировать с федеральными властями по вопросам участия в различных экономических проектах. Для этого можно рассмотреть возможность выделения новой территориальной формы местного самоуправления, например — крупного города, обозначив критерии наделения указанным статусом.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ ГРУППА

(4842) 70-03-37

буклеты • визитки • листовки • постеры
календари • журналы • книги • брошюры

Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества?*

Пешин Николай Леонидович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова
[npeshin@yandex.ru]
119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся природы муниципальной власти и ее связи с властью государственной. Исследуются проблемы самостоятельного его функционирование на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля. Проводится детальный анализ норм Конституции Российской Федерации, отделяющих местное самоуправление от государственной власти, и на основе данного анализа делаются выводы о возможности существования муниципальной власти как особого публично-правового феномена. Основные выводы, сделанные по итогам проведенного анализа, сводятся к тому, что сам по себе выбор тех или иных теоретических принципов построения муниципальной власти еще не гарантирует того, что созданная модель на практике окажется эффективной. До сих пор, и это признается на всех уровнях осуществления публичной власти, посредством применения действующего механизма правового регулирования не удалось построить оптимальную модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. «Отделенное» существование муниципальной власти еще не означает отсутствия связи местного самоуправления с государственным управлением, «неподпадение» муниципальных образований под воздействие государственно-властных структур, т.е. какую-либо форму независимости местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, государственная власть, публичная власть, конституционные основы местного самоуправления, конституционная модель местного самоуправления.

Municipal Government: the Continuation of the State or an Institute of Self-Organization of the Society?

Peshin Nikolay L., Doctor of Law, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

The article deals with the nature of municipal authority and its relationship with state power. The problems of independent functioning of the system based on the principles of self-organization, self-maintenance and self-control are researched. A detailed analysis of the norms of the Constitution of the Russian Federation separating the local self-government from the state is provided and based on the analysis conclusions are made about the possibility of existence of municipal power as a special public and legal phenomenon. The main conclusions drawn from the analysis are that the selection of certain theoretical principles for the construction of municipal power does not guarantee that the model created in practice will be effective. Until now, and this is recognized at all levels of the public authorities, it has not been possible to build an optimal model of the relationship between local government and state power through the application of the existing mechanism of legal regulation. The «separated» existence of the municipal power (authorities) does not mean that there is no connection between local self-government and state administration, municipal formations must and shall be influenced by state-power structures, so any form of independence of local self-government is impossible.

Keywords: local self-government, municipal power, state power, public authority, constitutional foundations of local self-government, the constitutional model of local self-government.

После принятия в 1993 г. Конституции в Российской Федерации возникла новая, не свойственная ни одному из предшествовавших исторических этапов развития нашего государства система местной власти, получившая название местного самоуправления, хотя этот термин не был введен Конституцией — он использовался задолго до ее принятия. В нем заложена главная особенность местной власти: функционирование на основе принципов самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля. Термин «муниципальный» достаточно часто встречается в Конституции РФ: например, согласно ч. 2 ст. 8 в Российской Федерации равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Связь данного термина с местным самоуправлением видна из формулировок ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, в которой сказано, что владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью обеспечивает именно местное самоуправление.

В Конституции РФ постоянно подчеркивается, что все, что называется муниципальным, с одной стороны, не является государственным, а с другой — не является и частным. Так, малоимущим жильё предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов (ч. 3 ст. 40), бесплатная медицинская помощь оказывается в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41) и т.д. Эти и многие другие конституционные требования определяют отделение общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления, от прочих видов общественных отношений и формирование в качестве обособленного образования совокупности правовых норм, регулирующих эти виды отношений. В тех случаях, когда обособленная совокупность правовых норм регулирует отдельные отношения (их виды) в более общем роду отношений, говорят о том, что данная совокупность норм является отраслью законодательства. В тех же случаях,

* Статья является продолжением и развитием идей автора, сформулированных в диссертационном исследовании, результаты которого были опубликованы в работах: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.; Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14–17; и др. Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

когда она регулирует все отношения данного рода, говорят о самостоятельной отрасли права. Например, вопросы избрания депутатов, выборных должностных лиц регулируются нормами избирательного права. Отношения, связанные с избранием указанных субъектов, относятся к виду отношений, связанных с порядком формирования, принципами организации и механизмом деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, т.е. являются отношениями, составляющими предмет конституционного права. Поэтому избирательное право рассматривается как отрасль законодательства (реже — как подотрасль конституционного права), но не как самостоятельная отрасль права. А вот, к примеру, отношения, возникающие в связи с осуществлением государством финансовой деятельности, обусловленной наличием в стране товарно-денежных отношений, необходимостью распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода, достаточно однородная группа отношений, регулируемая отдельной упорядоченной совокупностью правовых норм, именуемая финансовым правом. Финансовое право повсеместно рассматривается именно как самостоятельная отрасль права. Как видно, деление системы правовых норм на отрасли, подотрасли, отрасли законодательства является в определенной степени условным: на это деление достаточно сильно воздействуют сложившиеся традиции, хотя иногда возникают и новые тенденции в развитии системы права. Возникновение муниципального права — следствие проявления одной из них.

Муниципальная власть в течение всего времени своего существования в Российской Федерации превратилась в особый публично-правовой феномен. Объединяет ее с государственной властью то, что, как и государственная власть, она обеспечивает подчинение себе субъектов муниципально-правовых отношений, но при этом муниципальная власть обладает качественно отличающимися ее от государственной власти признаками. Главный общий признак, который объединяет местное самоуправление и государственную власть, — публичность, т.е. и государственная власть, и муниципальная власть — это формы публичной власти. Смысл возникновения муниципальной власти заключается в особом способе децентрализации управления в государстве. Местная власть отличается от государственной власти тем, что осуществляется органами, не входящими в систему органов государственной власти. Но это публичная власть, решениям которой подчиняются как население муниципальных образований, так и любые иные субъекты, находящиеся на ее территории. Из сказанного следует, что муниципальная власть является разновидностью и социальной, и публичной власти, действующей в пределах муниципального образования, основанной на нормах права и осуществляемой, как правило, от имени населения органами местного самоуправления.

Государственную власть отличает такой признак, как суверенность, тогда как муниципальная власть — подзаконна. Кроме того, сферы действия этих властей различны: государственная власть распространяется на всю территорию России, а муниципальная в каждом конкретном случае ограничена территорией отдельного муниципального образования. Государство определяет общие принципы организации местного самоуправления, т.е. условия осуществления муниципальной власти. Безусловно, все это означает, что муниципальная власть зависит от власти государственной, она получает ровно

такую степень самостоятельности, какую определит для нее государственная власть.

Итак, местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление согласно российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, оно становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Но в то же время этот «представитель», хотя и до известной степени формально, зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. Поэтому можно говорить о государственной природе местного самоуправления с отдельными общественными чертами. Такая природа позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти, хотя баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления явно смещен в пользу государства. Тем не менее даже в таком виде местное самоуправление в Российской Федерации по-прежнему остается единственным «связующим звеном» между государственной властью и гражданским обществом. Вмешательство государства в дела местного самоуправления уже давно не ограничивается только сферой делегированных полномочий. Государство распространило свой контроль на все сферы деятельности местных органов. Но, полагаем, возможно и обратное движение. При известных условиях (развитие демократических стандартов, появление стремления государства привлечь как можно более широкий круг населения к непосредственному решению вопросов местного значения, активизация общественного самосознания, реализация принципа децентрализации власти и т.д.) происходит противоположный процесс — превращение дуалистической модели взаимоотношений в децентрализованную. Это отчетливо можно проследить на примере ФРГ — государства, наиболее полно реализовавшего дуалистическую теорию. Фактически в течение всей второй половины XX в. можно заметить усиление интеграции местной экономики в общегосударственную хозяйственную систему, усиление степени вмешательства государства в дела местного самоуправления. К концу 80-х годов XX в. общины были полностью подконтрольны государству, которое регулировало все более или менее значимые формы их деятельности. В ряде случаев на местах были учреждены специальные органы управления, ограничивавшие и контролировавшие деятельность органов самоуправления общин. В период с 1965 по 1977 г. была проведена территориальная реформа, вследствие которой общины были укрупнены, объединены, за счет чего была расширена их ресурсная база. Хотя нельзя не признать, что многие общины при этом, прежде всего расположенные в южной части ФРГ, отстаивали свое право на сохранение местных особенностей. Эта тенденция централизации во второй половине 80-х годов сменилась тенденцией к децентрализации. Во многом этому способствовала и Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. В сфере определения модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления возобладала концепция партнерства всех уровней власти, в соответ-

ствии с которой каждому уровню власти принадлежит особая, важная роль в системе социального управления. Органы местного самоуправления общин получили законодательные гарантии невмешательства государства в их внутреннюю деятельность без особых на то причин. Важная роль стала принадлежать разного рода ассоциациям и союзам местных властей. Именно через них во многом сейчас осуществляется диалог разных уровней власти с местным самоуправлением. Это и есть эволюция дуалистической модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в направлении развития децентрализованной модели. Как видно, в Российской Федерации и странах Западной Европы это движение в настоящий момент можно охарактеризовать как разновекторное.

В целом необходимо также отметить, что сам по себе выбор тех или иных теоретических принципов построения муниципальной власти еще не гарантирует того, что созданная модель на практике окажется эффективной. До сих пор, и это признается на всех уровнях осуществления публичной власти, посредством применения действующего механизма правового регулирования не удалось построить оптимальную модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. По справедливому замечанию Т.М. Бялкиной, эта проблема не может быть успешно решена без серьезных научных исследований, поскольку вопрос о сущности местного самоуправления, его роли в государственном устройстве, во взаимоотношениях с государственной властью в целом продолжает оставаться дискуссионным. До сих пор в государственноведческой науке местное самоуправление представляется либо как совершенно обособленный от государственной власти институт, либо как ее прямое продолжение на местном уровне¹.

Главная сложность в построении эффективной муниципальной власти, по-видимому, заключена в формулировке ст. 12 Конституции Российской Федерации, которая задает вектор обособленного рассмотрения местного самоуправления от системы государственной власти. Отдельные исследователи сравнивают, сопоставляют те или иные стороны местного самоуправления с теми или иными сторонами системы государственного управления, но в целом системный, комплексный подход к организации государственного управления и местного самоуправления как единой системы управления, осуществляемой в рамках функционирования единой публичной власти в России, до сих пор не сформирован. Именно поэтому следует признать крайне необходимым с учетом безусловной важности различных научных концепций и подходов к изучению местного самоуправления рассматривать муниципальную власть как особую форму народовластия — составную часть единой системы публичной власти, организационно и функционально находящуюся в системной взаимосвязи с другими уровнями публичной власти, а именно с уровнями власти государственной. Такой подход позволяет обеспечить не только системность изучения отдельных особенностей муниципальной власти, но и позволит четко выявить положение местного самоуправления в соотношении с системой государственных институтов, проанализировать его в динамике, в процессе усложнения взаимосвязей государственных и муниципальных институтов, в развитии системы взаи-

моотношений государственной власти и местного самоуправления в направлении построения наиболее эффективной модели.

Особо следует подчеркнуть, что «отделенное» существование муниципальной власти еще не означает отсутствия связи местного самоуправления с государственным управлением, «неподпадение» муниципальных образований под воздействие государственно-властных структур, т.е. какую-либо форму независимости местного самоуправления. Принципиальная разница здесь заключается в том, что система органов государственной власти (равно как и система органов местного самоуправления) — это статическая система, это ряд институтов, обладающих определенным правовым статусом и выполняющих определенную роль в системе государственного и общественного устройства. Что же касается государственного управления (или местного самоуправления) — это динамическая система, это процесс, властная деятельность соответствующих органов. И осуществляться она должна прежде всего с использованием всех необходимых форм взаимодействия и координации, и степень такого взаимодействия, для того чтобы функционирование публичной власти было эффективным, настолько сближает эти процессы, что становится возможным рассмотрение их как единого целого. Таким образом, модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления формируют две группы элементов: статические (субъекты взаимоотношений, их статус) и динамические (формы взаимодействия).

Игнорирование указанных отличий приводит к тому, что местное самоуправление рассматривается как простая совокупность организационных форм, с помощью которых оно осуществляется. Противоположный подход состоит в том, что авторы связывают отделение органов государственной власти от органов местного самоуправления с невозможностью построения единого управленческого механизма в государстве и приходят к выводам о необходимости отказаться от самостоятельного местного самоуправления. Так, например, И.И. Овчинников пишет: «Еще в работе Л.А. Велихова, посвященной проблемам городского хозяйства и вышедшей в 1928 г., представлена полемика тех лет по данному вопросу и делается вывод о неправомерности отрыва местного самоуправления от государственного управления. Если данное утверждение, т.е. оторванность местного самоуправления от государственного управления, рассматривать с позиций современных подходов теории управления, то можно заметить, что такой отрыв нарушает всю систему государственного управления. Получается, что государство не управляет подведомственными ему территориями. Учитывая вышесказанное, видимо, следует рассмотреть целесообразность изменения данной конституционной нормы в пользу возвращения местного управления в структуру органов системы государственного управления»². Этот вывод представляется не вполне корректным: по нашему мнению, существует общая модель, позволяющая объединить статические основы государственной и муниципальной власти в единую систему публичной власти, в то время как динамические начала этой системы соединяются и взаимодействуют в рамках механизма общего правового регулирования, и, таким

¹ Бялкина Т.М. Местное самоуправление и государственное управление // Вестник ВГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2003. № 1. С. 315.

² Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 75.

образом, нет какой-либо необходимости в полном огосударствлении местного самоуправления.

Все сказанное дает основание утверждать, что муниципальная власть в Российской Федерации может быть охарактеризована по своей природе как форма государственной, но с отдельными чертами общественной власти. Данный вывод следует также дополнить указанием на тот факт, что степень сочетания государственного и общественного в муниципальной власти, преобладание

тех или иных начал целиком и полностью определяет государство. И в такой ситуации важно, чтобы государство было способно ввести механизмы самоограничения, гарантирующие самостоятельность местного самоуправления, препятствующие тотальному вмешательству государства во все его дела, полному огосударствлению природы местного самоуправления. Следует признать, что такие механизмы в полной мере в Российской Федерации еще не функционируют.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
2. Барабашев Г.В. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах / Г.В. Барабашев // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Белые альвы, 1996. 396 с.
3. Бялкина Т.М. Местное самоуправление и государственное управление / Т.М. Бялкина // Вестник ВГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2003. № 1. С. 314–327.
4. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: 200 тыс. слов и словосочетаний / И.Х. Дворецкий. М. : Русский язык-Медиа, 2005. 843 с.
5. Иванченков Ю.В. Понятие местного самоуправления в конце XIX века / Ю.В. Иванченков // История государства и права. 2014. № 16. С. 33–38.
6. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. М. : Ин-т государства и права РАН, 1999. 328 с.
7. Пешин Н.А. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : дис. ... докт. юрид. наук / Н.А. Пешин. М., 2008. 410 с.

Проблемы взаимодействия местного самоуправления с государственной властью

Рыков Анатолий Николаевич, кандидат юридических наук, первый заместитель главы города, администрация города Сочи [a.n.rykov@gmail.com]
354000, г. Сочи, ул. Советская, д. 26

Статья посвящена вопросам повышения эффективности местного самоуправления во взаимодействии с государственной властью. Правовое регулирование данных вопросов по-прежнему остается одной из проблем юридической теории и практики. Непонимание места и особенностей местной публичной власти является причиной низкого качества принимаемых муниципальных и правовых актов, а также законодательства, принимаемого на уровне как Российской Федерации в целом, так и отдельных субъектов Российской Федерации. Методологией работы стали общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, аналогия, сравнительно-правовой, формально-юридический, а также иные методы научного познания.

Ключевые слова: местное самоуправление, эффективность муниципальной власти, публичная власть, местное самоуправление и государственная власть.

The Issues of the Interaction of a Local Self-Government with the State Authority

Rykov Anatoliy N., Candidate of Legal Sciences, First Deputy Head of the City, Sochi City Administration

The article is devoted to the issues of increasing the efficiency of local self-government in the interaction with state power. Legal regulation of the issue is still one of the problems of legal theory and practice. Misunderstanding of the place and characteristics of local public authority is the reason for the poor quality of municipal and legal acts adopted, as well as legislation adopted at the level of both the Russian Federation as a whole and individual subjects of the Russian Federation. The methodology of work has become general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, analogy, comparative legal, formal and legal, as well as other methods of scientific knowledge.

Keywords: local self-government, effectiveness of municipal authority, public authority, local self-government and public power.

В настоящее время как органы, так и должностные лица местного самоуправления, с нашей точки зрения, находятся в «подвешенном состоянии», не понимая, как именно им решать навязанные «вопросы местного значения» (борьба с терроризмом, противодействие экстремизму и т.д.), таковыми, по сути, не являющиеся. Один из характерных примеров такого рода — «осуществление мер по противодействию коррупции» — данная функция была включена в перечень вопросов местного значения Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (приведен в ред. от 3 июля 2016 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹ и до сих пор, несмотря на то, что прошло много лет с момента появления данного положения, органы местного самоуправления плохо понимают, какие они вправе создать структуры и какими их наделить полномочиями в целях обеспечения решения данного «вопроса местного значения». Так, Постановлением главы Ржевского района Тверской области № 170 от 19 марта 2012 г. «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования «Ржевский район» Тверской области»² меры по решению этого вопроса были определены как «муниципальная услуга», что немедленно вызвало резкую критику специалистов из соответствующей области: «Неправомерность подобного подхода (даже без углубления в суть проблемы)

состоит хотя бы в том, что муниципальная услуга, исходя из положений Федерального закона № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ст. 2), — это деятельность уполномоченных субъектов, «которая осуществляется по запросам заявителей». Соответственно, если согласиться с тем, что «осуществление мер по противодействию коррупции» — это муниципальная услуга, то тогда решение данного вопроса местного значения будет возможно только при наличии обращения в органы местного самоуправления какого-то конкретного лица»³.

Если же орган местного самоуправления решает подойти к данному вопросу неформально и пытается создать реальные структуры и определить реальные меры муниципально-правового характера по противодействию коррупции, то и такой подход вызывает критику. Так, Решением Вышневолоцкой городской Думы Тверской области от 16 июля 2010 г. № 131 «О Положении о противодействии коррупции в муниципальном образовании «Город Вышний Волочек» Тверской области»⁴ была утверждена полноценная организационно-правовая деятельность антикоррупционной направленности, включающая:

— разработку и реализацию муниципальных антикоррупционных программ (далее — антикоррупционные программы);

¹ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

² URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/48718565/55290161/>

³ Зайковский В.Н., Лепехин И.А. О месте антикоррупционной деятельности в структуре вопросов местного значения // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 52.

⁴ URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=786002>

— антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов;

— внедрение административных регламентов оказания услуг органами местного самоуправления (далее — административный регламент);

— депутатский и общественный контроль индивидуальных правовых актов, принятых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в областях наибольшего коррупционного риска.

Казалось бы, такого рода подходы муниципальных образований заслуживают поддержки, однако на практике и они достаточно серьезно критикуются: «Закон наделяет органы местного самоуправления правом лишь на «осуществление» некоторых антикоррупционных мер. Полноценное, в полном объеме «противодействие коррупции» не входит в их компетенцию, т.к. включает виды властной деятельности, являющиеся исключительной принадлежностью государственных органов»⁵. Здесь уже, как представляется, сами органы местного самоуправления могли бы возразить: «некоторых — это каких? В каком объеме? Почему властная деятельность не является «принадлежностью» местного самоуправления?». И такого рода отношение к муниципальной власти неизбежно возвращает нас к постановке вопроса — самостоятельно ли сегодня местное самоуправление в определении структуры. Ведущие эксперты однозначно отвечают на этот вопрос: нет. И приводят соответствующую статистику: «По данным Минюста России, до настоящего времени более чем в половине муниципальных образований (почти 55% по поселениям, около 45% по муниципальным районам и городским округам и около 50% по всем муниципальным образованиям) действуют главы, избранные населением и, как правило, возглавляющие местные администрации (во многих сельских поселениях — представительные органы и местные администрации одновременно). После вступления в силу указанных изменений система прямых выборов глав муниципальных образований будет сохранена не более чем в 20% муниципальных образований. Предусмотренная Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ новация, допускающая назначение глав муниципальных образований по конкурсу в течение первой половины 2015 г., введена законами ряда субъектов Российской Федерации (в Красноярском крае, Липецкой, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Самарской, Тюменской областях и Еврейской автономной области — для всех или большинства муниципальных образований, в ряде других субъектов Российской Федерации — выборочно)»⁶. Каким в таких условиях может быть влияние населения на те муниципальные структуры, которые осуществляют повседневное практическое решение вопросов местного значения, т.е. управляют муниципальным образованием? — ответ на данный вопрос уже исчерпывающе сформулирован исследователями, анализирующими судебную практику: «Весьма показательна попытка проведения референдума в городе Кирове, где инициативная группа попыталась вынести на местный референдум следующие вопросы: «Согласны ли вы с тем, что глава города должен избираться непосредственно населением?»; «Согласны ли вы с тем, что глава города должен возглавлять администрацию города?». Дума города Ки-

рова решением от 28 декабря 2005 г. признала данные вопросы не соответствующими требованиям действующего законодательства. Районный суд города Кирова решением от 18 декабря 2006 г. № 2-1242/06 подтвердил правомерность отказа со следующей мотивировкой. Во-первых, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает проведение местного референдума о структуре органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях, город Киров таковым не является. Во-вторых, местный референдум может проводиться только по вопросам местного значения; ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, содержащая перечень вопросов местного значения городского округа, вопроса о структуре органов местного самоуправления не содержит, следовательно, определение структуры органов местного самоуправления не является вопросом местного значения; соответствующие вопросы должны решаться органами местного самоуправления при принятии устава города и не могут выноситься на референдум. Кассационная судебная инстанция оставила это решение в силе, надзорная инстанция не усмотрела оснований для его опротестования»⁷. Удивительная трактовка правовых норм: если нормы Федерального закона не основаны на положениях Конституции Российской Федерации (не относят вопрос о структуре органов местного самоуправления к вопросам местного значения), значит, и суд не может основывать свои решения на нормах Конституции Российской Федерации — и это несмотря на одну из фундаментальных основ конституционного строя, устанавливающую, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Очевидно, что судебные решения такого рода (а мы убеждены, что этот единичный пример характеризует систему: любой суд в аналогичной ситуации вынес бы аналогичное решение) противоречат и букве закона (в данном случае высшего — Конституции Российской Федерации), и духу — местное самоуправление, которое лишено права определять свою организационную структуру, это не «сверху-» управление. В таких решениях совершенно четко видна политическая целесообразность: государственная власть не может позволить территориальному уровню «выпасть» из единой централизованной системы публичной власти и перейти под «контроль» населения. Более того, в интересах абстрактных (часто не поддающихся предметному объяснению) потребностей государственного управления государственная система не останавливается и перед прямым игнорированием решений, принятых населением, их отменой. Так, в г. Обнинске структура органов местного самоуправления была утверждена на местном референдуме жителями города. Через несколько лет представительный орган муниципального образования решил отменить эту норму и внес соответствующие изменения в устав муниципального образования. Жители обжаловали это решение в суде по мотиву

⁵ Зайковский В.Н., Лепехин И.А. Указ. соч. С. 53.

⁶ Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41.

⁷ Шугрина Е.С. Формы самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное: материалы немецко-российского симпозиума. 11–12 октября 2011 г. Потсдам (Германия) / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 129.

противоречия результатам референдума. Но суд в окончательном решении, по сути, подтвердил право представительного органа муниципального образования игнорировать мнение жителей местного самоуправления, императивно выраженное на местном референдуме в интересах, как отмечают исследователи, «политической целесообразности»: «Последний вывод следует из показаний заместителя председателя Обнинского городского собрания, данных в ходе первого судебного заседания, который пояснил, что целью принятия решения было не приведение устава в соответствие с Федеральным законом, а унификация структуры органов местного самоуправления со структурой органов местного самоуправления других муниципальных образований Калужской области»⁸. Как видно, именно в интересах сохранения в этой единой системе четко встроенного территориального (районного и крупных городских поселений) уровня публичной власти подобного рода практика распространяется и на основную массу муниципальных образований — 19 690 городских и сельских поселений, из общего их числа по состоянию на 1 января 2017 г. — 22 327, т.е. территориальный уровень в количественном отношении — это менее 12% всех муниципальных образований, включая 1784 муниципальных района, 567 городских округов и 267 внутригородских территорий городов федерального значения⁹.

Что касается территориального уровня местного самоуправления, т.е. того уровня, к которому сегодня относятся муниципальные районы и городские округа, то этот уровень публичной власти должен быть трансформирован в контексте преобразования. На этом уровне должны быть созданы представительные органы, представляющие местное население, но не столько для обеспечения местных потребностей или местных нужд данного населения, сколько для согласования интересов представляемого населения с теми задачами, которые вытекают из потребности решать вопросы местного государственного значения на соответствующей территории, с учетом того, что последние происходят из потребностей как комплексного социально-экономического развития региона, субъекта Российской Федерации, так и государства в целом. Поэтому на уровне муниципальных районов и городских округов, с нашей точки зрения, должен существовать местный (не постоянно действующий) представительный орган публичной власти, состоящий из депутатов, избираемых напрямую жителями соответствующей территории) и районный/окружной исполнительный орган местной публичной власти. При этом с точки зрения правового положения данные органы должны относиться к органам местной государственной власти, и местный орган исполнительной власти должен входить в единую систему органов государственной власти, включающую и исполнительные органы государственной власти федерального уровня, и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этом контексте особенно важно предусмотреть механизм взаимодействия между таким представительным органом административно-территориальной единицы (несомненно, что в указанных условиях и муниципальный район, и городской округ должны быть

наделены статусом именно административно-территориальной, а не муниципально-территориальной единицы). С нашей точки зрения, несомненно, что, с одной стороны, исполнительная власть административно-территориальной единицы должна быть подчинена вышестоящим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Но, с другой стороны, она должна быть и подотчетна и подконтрольна местному представительному органу административно-территориальной единицы. А такого рода местный представительный орган государственной власти, с нашей точки зрения, должен быть подконтролен местному населению. А именно, местное население должно иметь возможность напрямую избирать своих представителей (т.е. возможно только использование мажоритарной избирательной системы), а также отзывать депутатов такого представительного органа. Только в таком случае, как представляется, будет обеспечен реальный механизм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Еще раз следует подчеркнуть, что, по нашему мнению, наиболее важный механизм контроля за деятельностью местной публичной власти (в контексте проводимого исследования) — это прямая политическая ответственность перед местными жителями. То есть, с нашей точки зрения, исполнительная власть административно-территориальной единицы должна нести прямую политическую ответственность (иначе ее можно назвать конституционно-правовой или муниципально-правовой ответственностью) перед населением и перед представительной властью административно-территориальной единицы. Причем данный вид ответственности не может быть сведен исключительно к юридическим формам ее проявления, так, как это предусмотрено сегодня в нормах Федерального закона № 131-ФЗ, когда, для того чтобы применить указанный вид ответственности, по сути, необходимо предварительно доказать факт противоправности того или иного деяния, т.е. получить соответствующее решение суда. Нет, политическая ответственность (та, которая называется в теории муниципального права конституционно-правовой или муниципально-правовой) именно поэтому и обозначена нами как политическая, поскольку она вовсе не обязательно связана с совершением противоправных поступков. Основанием данной ответственности должно быть наличие или отсутствие доверия населения или доверия представительного органа к той деятельности по решению вопросов местного значения, которую осуществляют органы и должностные лица муниципальной власти, к тем решениям, которые ими принимаются. Поэтому влияние на исполнительную власть административно-территориальной единицы должно быть одинаковым как со стороны населения, так и со стороны представительного органа местной публичной власти, которые должны иметь возможность в любой момент отправить в отставку руководителя соответствующего исполнительно-распорядительного органа публичной власти, а по принципу коллективной ответственности и всю исполнительно-распорядительную структуру местной государственной администрации. С другой стороны, ровно такие же возможности воздействия на них должны быть и у вышестоящих органов государственной власти. То есть глава или руководитель высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (так же как и население, и представительный орган административно-территориальной единицы) должен

⁸ Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 130.

⁹ Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2017 г. // URL://http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

иметь основанную на законе юридическую возможность в любой момент отправить такого местного руководителя исполнительной власти в отставку.

Равным образом, в нашем представлении, должен быть соблюден баланс интересов между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местным населением и в вопросах формирования соответствующих структур и назначения их должностных

лиц, то есть глава или руководитель высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации должен вносить кандидатуру такого руководителя органа исполнительной власти административно-территориальной единицы в представительный орган, который формально будет обладать правом утверждения или отклонения внесенной кандидатуры.

Литература

1. Бабичев И.В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 51–59.
2. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права / О.И. Баженова. М. : Изд-во Московского университета, 2010. 255 с.
3. Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 80–91.
4. Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61–67.
5. Зайковский В.Н. О месте антикоррупционной деятельности в структуре вопросов местного значения / В.Н. Зайковский, И.А. Лепехин // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 51–54.
6. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.
7. Шугрина Е.С. Формы самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное : материалы немецко-российского симпозиума (Потсдам (Германия), 11–12 октября 2011 г.) / отв. ред. В.И. Фадеев. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 124–133.
8. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57–61.

Развитие волонтерского движения в Сочи*

Пушкарь Галина Александровна, кандидат филологических наук, начальник управления социальной политики администрации города Сочи
[pushkar2014@yandex.ru]
354000, г. Сочи, ул. Советская, д. 26

В статье рассматриваются особенности решения такого вопроса местного значения как оказание поддержки добровольчеству (волонтерству) на примере муниципального образования, в котором, в сущности, зародилось в преддверии олимпийских игр современное волонтерское движение, — городской округ Сочи. Сопоставляются программы развития волонтерства, реализуемые органами местного самоуправления городского округа, и аналогичные программы, реализуемые в городе на базе федеральных вузов. Предлагаются оценки перспектив дальнейшего развития волонтерского движения.

Ключевые слова: местное самоуправление, волонтерство, добровольчество, волонтерское движение.

Development of Volunteerism in Sochi

Pushkar Galina A., Candidate of Philological Sciences, Head of the Social Policy Department of the Sochi City Administration

The peculiarities of solving such a local issue as supporting volunteerism (volunteerism) are exemplified in the article on the example of the municipal formation, in which, in essence, the modern volunteer movement - the city district of Sochi - was born on the eve of the Olympic Games. Programs of volunteer development implemented by local self-government bodies of the city district and similar programs implemented in the city on the basis of federal universities are compared. Estimates of the prospects for further development of the volunteer movement are offered.

Keywords: local self-government, volunteerism, volunteering, volunteer movement.

Одной из современных тенденций российской общественной жизни стало развитие добровольческой деятельности. Действующее законодательство Российской Федерации регулирует эти общественные отношения в контексте благотворительности, собственно, Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» после внесения соответствующих изменений Федеральным законом от 5 февраля 2018 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» получил новое наименование — «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Этим же федеральным законом перечень вопросов местного значения муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов — муниципальных образований были дополнены положениями о том, что органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов оказывают поддержку, а органы местного самоуправления внутригородских районов — содействие благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству). В этом контексте, безусловно, интересен опыт города Сочи, в котором, по сути, и зародилось волонтерское движение в современной России.

Масштабное развитие волонтерского движения в городе Сочи началось в предолимпийский период, когда перед городом была поставлена задача подготовить волонтеров из числа местных жителей для поддержки олимпийского проекта. Волонтер, волонтерское движение — это были новые дефиниции для большинства населения города, требовалась масштабная информационно-просветительская работа. С этой целью администрацией города были проведены встречи с населением, работниками городских учреждений и предприятий, административных органов, студентами вузов и ссузов,

в ходе которых была освещена история волонтерского движения, приведены примеры их деятельности на Олимпийских играх. Деятельность в качестве волонтера на зимних Олимпийских играх 2014 г. предполагала, что волонтер должен пройти ряд обучающих сессий и тренингов, принять на себя обязательства по выполнению режима и предусмотреть свою волонтерскую деятельность в период очередного отпуска на своей основной работе.

Волонтер на играх должен был быть задействован в определенные смены, с длительным периодом нахождения на объектах — с раннего утра и до позднего вечера. Кроме того, в требованиях к компетенциям волонтера кроме высокого уровня коммуникативных умений и стрессоустойчивости обязательным было владение английским языком. Как видно, требования к волонтеру и его компетенциям были высоки. Для осуществления планомерной работы с молодежью по вовлечению в волонтерское движение при управлении молодежной политики администрации города в апреле 2011 г. создается Центр развития волонтерства города Сочи. Работу с населением организует управление социальной политики администрации города Сочи. Ведущие вузы — Сочинский государственный университет и филиал РУДН в городе Сочи на базе своих учреждений также создают волонтерские центры. В Центре развития волонтерства возникает уникальная группа волонтеров так называемого «серебряного» возраста, которая объединяет сочинцев, вышедших на пенсию. Информационно-просветительская работа с населением дала свои результаты. Был сформирован пул из 3000 волонтеров из числа местных жителей, которые имели зрелую, осознанную мотивацию к деятельности на олимпийских объектах в дни проведения Игр.

В апреле 2012 г. в Сочи начинается набор волонтеров для проекта «Городские волонтеры», участники

* Статья подготовлена на основе материалов исследования, выполненного совместной рабочей группой администрации города Сочи и Российского международного олимпийского университета «Наследие Игр Сочи-2014: социально-экономические аспекты».

которого должны были стать информационными гидами для гостей города, проходили специальную подготовку, изучали историю города, расположение всех интересных туристов объектов. Кроме того, в их задачу входило создание атмосферы гостеприимства на улицах города для гостей и участников Игр. В дни Игр городские волонтеры вели работу в информационных палатках на центральных улицах города, оснащенных картами города, информировали гостей о социальной, транспортной, культурной инфраструктуре, отвечали на интересующие вопросы, консультировали по транспортной логистике. Отметим, что данная деятельность осуществлялась в отсутствие каких-либо норм в федеральном законодательстве, регламентирующем взаимодействие структур муниципальной власти и волонтеров.

В преолимпийский период было принято 6000 заявок от взрослого населения, студентов и школьников (достигших 16 лет) на участие в программе «Городской волонтер». Из них после прохождения отбора, интервью и теста на знание английского языка было отобрано 4000 волонтеров, которые были закреплены за конкретными местами в городской среде.

Еще один интересный социальный городской проект — «Волонтеры серебряного возраста». В нем была сделана ставка на пожилых людей и преследовались сразу несколько задач: создать мотивированную группу волонтеров с ответственным отношением к целям деятельности; привлечь к развитию волонтерского движения лиц пожилого возраста, не обремененных постоянной трудовой занятостью; сформировать постоянную группу активистов, которая продолжит свою волонтерскую деятельность после окончания Игр; использовать коммуникативный ресурс волонтеров «серебряного» возраста для укрепления репутационного потенциала волонтерского движения.

Первоначальный набор группы волонтеров «серебряного» возраста состоялся в мае 2011 г. и охватил около 200 активистов, людей с богатой жизненной историей, трудовым опытом и высокой мотивацией. Волонтерами «серебряного» возраста стали бывшие педагоги, врачи, экономисты, экскурсоводы, писатели, т.е. люди со сформированной системой знаний об истории города, его традициях, географических и исторических особенностях. Кроме того, сформированная привычка ответственно трудиться, большой жизненный и эмоциональный опыт гарантировали проявление волонтерами «серебряного» возраста таких качеств как ответственность, высокая работоспособность, стрессоустойчивость, позитивное настроение и самоощущение. Волонтеры «серебряного» возраста успешно прошли все обучающие модули, курсы английского языка и приняли участие в мероприятиях преолимпийского периода. Следует отметить, что активная социальная позиция и высокая социальная ответственность данной группы волонтеров позволила привлечь их не только на мероприятия спортивного характера, но и включить в решение социальных городских проблем.

Тестовые соревнования на олимпийских объектах, городские мероприятия, социальные акции и зимние Олимпийские игры прошли с участием волонтеров «серебряного» возраста. Они проявили себя ответственными, инициативными и энергичными участниками Игр. В постолимпийский период данная инициатива получила развитие и приобрела постоянную динамику. Волонтеры «серебряного» возраста продолжают оставаться «квалифицированными» участниками крупных спор-

тивных событий в Сочи. Кроме того, они организовали еще одно сообщество из числа волонтеров — «Народный университет», в рамках которого встречаются, общаются, посещают компьютерные курсы для пожилых людей, проходят психологические тренинги, участвуют в мастер-классах по прикладному искусству, поддерживают друг друга в проявлении творческих инициатив.

Администрация города активно поддерживает данную инициативу и предоставляет муниципальные помещения для проведения встреч, предлагает компьютерное оборудование и специалистов для приобщения к компьютерной грамотности, направляет специалистов здравоохранения для проведения «школ здоровья» для участников «народного университета» с целью профилактики заболеваний. Изменение численности участников волонтерского движения «серебряного» возраста: с 200 человек в 2011 г. до 700 человек в 2017 г.

В качестве дополнительной мотивации сотрудниками Центра развития волонтерства в городе Сочи разработаны и успешно реализуются конкурсы «Волонтер месяца», «Волонтер года», конкурс на лучшую организацию волонтерской деятельности в вузах, ссузах и школах города Сочи. На постоянной основе проводятся встречи с известными людьми в Центре развития волонтерства.

Важно упомянуть о создании еще двух центров волонтерского движения в преолимпийский период на базе вузов города Сочи. Центр подготовки FORWARD Сочинского государственного университета (далее — СГУ) объединяет 1339 студентов и 54 преподавателя. В багаже волонтеров СГУ 25 000 смен на Олимпийских Играх 2014 г. В церемониях открытия и закрытия Игр, на медальных награждениях, на позициях управления Олимпийской деревней принимали участие студенты, аспиранты, преподаватели и сотрудники СГУ. В постолимпийский период Центр FORWARD продолжил свою деятельность. Волонтеры СГУ регулярно заняты на домашних играх хоккейного клуба «Сочи», на их счету уже 34 игры во дворце спорта «Большой» в Континентальной хоккейной лиге сезона 2014–2015 гг., Гран-при России по кольцевым автогонкам Formula 1, Всемирная олимпиада робототехники, чемпионат мира по шахматам, Всемирные хоровые игры, матчи Кубка Конфедераций по футболу FIFA в Сочи.

Еще один клуб волонтеров, «Созидание», осуществляет свою работу на базе СГУ с 2009 г. Клуб волонтеров «Созидание» осуществляет свою работу в следующих направлениях:

№	Наименование	Содержание
1.	«Волонтеры здоровья»	Осуществляют информационно-просветительскую работу по профилактике ВИЧ/СПИДА, инфекций и наркомании по принципу «Равный — равному»
2.	Волонтеры, оказывающие помощь детям-сиротам, детям-инвалидам, а также детям и подросткам, попавшим в трудную жизненную ситуацию	Участие в добровольческих акциях по оказанию помощи Сочинскому дому ребенка, сопровождение детей-инвалидов на городских мероприятиях, консультирование и поддержка семей, воспитывающих детей и подростков, попавших в трудную жизненную ситуацию
3.	Волонтеры на крупных российских и международных форумах, выставках, конференциях	Участие в выездных мероприятиях

Другой центр развития волонтерского движения был создан на базе Сочинского института Российской Федерации дружбы народов (далее — РУДН). Волонтеры РУДН были приглашены для работы на такие крупные мероприятия, как Гран-при России «Формулы-1», Международный инвестиционный форум «Сочи-2016», саммит Россия-АСЕАН. В феврале 2017 г. на общем собрании актива волонтерской ячейки Сочинского института РУДН была принята декларация волонтеров/добровольцев. Она основывается на положениях Конституции Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации, Всеобщей декларации добровольчества, Кодекса чести обучающегося в РУДН, Стратегии внеучебной работы сочинского института РУДН на 2016–2020 гг. «Маршрут движения: от патриота к лидеру (этапы развития личности студента)», Декларации студенческого и преподавательского сообщества Сочинского института РУДН. Важно отметить, что в данной декларации заложены предпосылки, указывающие на разнообразие форм волонтерской деятельности. То есть в данном случае, на примере волонтерской ячейки Сочинского института РУДН, из олимпийского волонтерского движения развилось движение добровольчества, которое включает в себя самые разнообразные формы деятельности на добровольной основе.

Интересно отметить структуру принципов, которыми руководствуются волонтеры РУДН:

1.	Добровольность	Добровольцы действуют только по доброй воле
2.	Безвозмездность	Добровольцы оказывают безвозмездную помощь и осуществляют безвозмездную деятельность
3.	Ответственность	Добровольцы, взявшие на себя ту или иную деятельность, принимают на себя личную ответственность за ее качественное выполнение и доведение до конца
4.	Законность	Деятельность добровольцев не может противоречить законодательству Российской Федерации
5.	Уважение	Добровольцы уважают достоинство, особенности и культуру всех людей
6.	Солидарность	Добровольцы проявляют солидарность с целями и принципами организации, в которой состоят
7.	Равенство	Добровольцы признают равные возможности участия каждого в коллективной деятельности
8.	Самосовершенствование	Добровольцы признают, что добровольческая деятельность способствует их личному совершенствованию, приобретению новых знаний и навыков, проявлению способностей и возможностей, самореализации

9.	Нравственность	Следуя в своей деятельности нормам, добровольцы личным примером содействуют формированию и распространению в обществе духовно-нравственных и гуманистических ценностей
----	----------------	--

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что волонтерское движение в Сочи, предпосылки для развития которого возникли в преолимпийский период, успешно совершенствуется. Волонтеры Сочи разновозрастные, не однородные по своему уровню образования и социальному статусу. Возрастной разброс среди волонтеров — от 14 до 77 лет. Крупные событийные мероприятия с большим числом зрителей, которые проводятся в Сочи на постоянной основе в постолимпийский период, всегда проходят с участием сочинских волонтеров. Участие сочинских волонтеров в социальных городских акциях свидетельствует о расширении диапазона активности и изменениях мотивационных составляющих добровольческой деятельности. Сочинские волонтеры регулярно принимают участие в экологических акциях, городских субботниках, в социальной деятельности по сопровождению одиноких участников ВОВ, семей, воспитывающих детей-инвалидов.

В настоящее время волонтерское движение в постолимпийском Сочи продолжило свое развитие. На сегодняшний день в Сочи действуют 7500 тысяч волонтеров на постоянной основе. Группа волонтеров «серебряного» возраста состоит из 700 человек. Волонтеров из числа школьников более 1500 тысяч. Сочинские волонтеры приняли участие в 800 крупных мероприятиях в олимпийский и постолимпийский период. Администрация города Сочи также отмечает увеличение добровольческой и благотворительной активности сочинцев в случаях оказания помощи семьям, пострадавшим от пожаров, подтоплений, находящимся в трудных жизненных ситуациях. Городские предприятия и учреждения также начали формировать свои корпоративные традиции в рамках добровольчества.

Тем не менее нельзя не отметить неполноту действующего законодательства, регулирующего соответствующую область общественных отношений: если вопрос местного значения формулируется как «оказание содействия» или «создание условий» или «поддержка», то исполнительная власть на местном уровне оказывается в состоянии «правового вакуума»: какую именно поддержку следует оказывать, в каком объеме, как не выйти за пределы установленных полномочий? — следует предложить в этом вопросе или детальное и последовательное регулирование, с четким определением задач и функций местного самоуправления, либо перенести данный вопрос в раздел дискретных полномочий местного самоуправления, т.е. разрешить органам и должностным лицам местного самоуправления самостоятельно определять и регулировать формы и особенности волонтерского движения на территории муниципальных образований.

Правовые формы деятельности местного самоуправления в сфере коммерческого оборота земли*

Митякина Надежда Михайловна, кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и предпринимательского права, Белгородский государственный национальный исследовательский университет
[mityakina@bsu.edu.ru]
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Туранин Владислав Юрьевич, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Белгородский государственный национальный исследовательский университет
[turanin@mail.ru]
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Статья посвящена анализу правовых форм участия муниципальных образований и их органов в коммерческом обороте земли. Выявляются две формы такого участия: нормотворчество, выражающееся в принятии муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих коммерческий оборот земли, и непосредственное участие в возникающих правоотношениях в качестве стороны, передающей или приобретающей земельный участок. Обе формы деятельности осуществляются муниципальными органами в пределах вопросов местного значения, определенных как в общих источниках муниципального права, так и предметно в земельном законодательстве. При этом, учитывая двойственность рассматриваемых правоотношений (их земельный и предпринимательский аспекты), в рамках принципа единства и согласованности всей системы законодательства, муниципальные нормативные правовые акты о коммерческом обороте земли не должны противоречить ни земельному, ни гражданскому, ни предпринимательскому законодательству.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, муниципальные правовые акты, коммерческий оборот, коммерческий оборот земли.

Legal Forms of Activity of a Local Self-Government in the Sphere of Commercial Turnover of Land

Mityakina Nadezhda M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Labor and Entrepreneurial Law Department of the Belgorod State National Research University
[mityakina@bsu.edu.ru]
85 Pobedy str., 308015 Belgorod

Turanin Vladislav Y., Doctor of Law, Professor of Theory and History of State and Law Department of the Belgorod State National Research University

The article is devoted to the analysis of legal forms of participation of municipal entities and their bodies in the commercial turnover of land. Two forms of such participation are revealed: rule-making, expressed in the adoption of municipal regulatory legal acts regulating the commercial turnover of land, and direct participation in emerging legal relations as a party transferring or acquiring a land plot. Both forms of activity are carried out by municipal bodies within the limits of local importance issues, defined both in general sources of municipal law, and in the subject matter of land legislation. At the same time, taking into account the duality of the legal relations in question (their land and business aspects), in the framework of the principle of unity and coherence of the whole system of legislation, municipal regulatory legal provisions on the commercial turnover of land should not contradict either land, civil or business law.

Keywords: local self-government, municipalities, municipal legal acts, commercial turnover, commercial turnover of land.

Деятельность местного самоуправления в сфере коммерческого оборота земли делится на два составляющих компонента. Один представляет собой нормотворчество, в результате которого формируется муниципально-правовое регулирование земельных правоотношений в данной области. Второй заключается в непосредственном участии муниципальных образований в земельных правоотношениях, связанных с передачей земельных участков. Участие муниципальных образований в целом в земельной сфере проявляется еще и в форме муниципального управления (контроля, перевода земель из одной категории в другую, утверждения схемы расположения земельного участка, охраны земель и др.). Но данная функция не включается в содержание коммерческого оборота, поэтому касается его лишь косвенно.

Конституционными основами и нормотворчества, и участия органов местного самоуправления в правоотношениях, связанных с коммерческим оборотом земли,

являются первые части ст. 130 и 132 Конституции Российской Федерации. В указанных статьях содержится указание на то, что местное самоуправление в лице соответствующих органов занимается вопросами местного значения и осуществляет полномочия собственника муниципальной собственности.

Первый компонент деятельности местного самоуправления выражается в принятии его органами муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы коммерческого оборота земли. Общие правила их принятия сформулированы в ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Более предметно право муниципальных органов на земельно-правовое регулирование описано в ч. 4 ст. 2 ЗК РФ.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта РФФИ № 18-011-00355.

При этом, затрагивая вопрос об иерархии муниципальных и вышестоящих нормативных актов, законодатель для подчеркивания подчиненности первых использует известную формулировку «на основании и во исполнение». Таким образом определяются пределы муниципального правового регулирования.

Второй аспект деятельности муниципальных образований в сфере коммерческого оборота земли заключается в непосредственном их участии в отношениях, связанных с оборотом, в качестве одной из сторон правоотношения. Учитывая сущность коммерческого оборота земли, можно констатировать, что он является имущественным (оборотом имущества) и гражданским, так как «базируется на частноправовых началах свободы, равенства и неприкосновенности правовой сферы его участников»², и как минимум одной из сторон в нем выступает субъект предпринимательской деятельности. Поэтому муниципальные образования участвуют в нем наравне с предпринимателями. Об этом говорит и общее положение ч. 1 ст. 124 ГК РФ: городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. Коммерческий оборот предполагает предпринимательский аспект перехода земельного участка от одного субъекта к другому — вступление в оборот осуществляется в связи с предпринимательской деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли. В связи с этим логично констатировать, что такую цель имеет вторая сторона правоотношения — предприниматель, а не муниципальное образование.

И первая, и вторая формы деятельности местного самоуправления осуществляются в рамках так называемых вопросов местного значения и базируются на положениях ст. 14 «Вопросы местного значения городского, сельского поселения», ст. 15 «Вопросы местного значения муниципального района» и ст. 16 «Вопросы местного значения городского округа» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 11 ЗК РФ «Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений».

Из перечня содержащихся в указанных статьях вопросов можно вычленил несколько, касающихся коммерческого оборота земли. Это вопросы непосредственно земельно-правовой сферы (п. 3, 19, 20, 37 ч. 1 ст. 14; п. 3, 15, 32 ч. 1 ст. 15; п. 3, 25, 26, 41 ч. 1 ст. 16 ЗК РФ) и вопросы поддержки предпринимательства (п. 28 ч. 1 ст. 14; п. 25 ч. 1 ст. 15; п. 33 ч. 1 ст. 16 ЗК РФ).

Помимо общих положений о вопросах местного значения, земельное законодательство содержит нормы, напрямую указывающие вопросы, по которым принимаются муниципальные нормативные правовые акты. Так, п. 3 ч. 2 ст. 39.4 ЗК РФ предусматривает, что при заключении договора купли-продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, без проведения торгов цена такого земельного участка, если иное не установлено федеральными законами, определяется в порядке, установленном органом местного самоуправления. Исключение установлено в Федераль-

ном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³ для муниципальных земельных участков, выделенных в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности.

Муниципально-правовое регулирование предусмотрено и для определения порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов (п. 3 ч. 3 ст. 39.7 ЗК РФ). Также согласно п. 3 ч. 2 ст. 39.25 ЗК РФ плата по соглашению об установлении сервитута в отношении муниципальных земельных участков определяется в порядке, установленном органом местного самоуправления. Ну, и наконец, муниципальным нормативным актом устанавливается порядок определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) муниципальных земельных участков (п. 3 ч. 5 ст. 39.28 ЗК РФ).

В большинстве случаев муниципальная регламентация коммерческого оборота земли содержит два аспекта: земельный и коммерческий. Следовательно, муниципальные нормативные акты принимаются не только на основании и во исполнение земельного законодательства, но и законодательства о предпринимательской деятельности и не должны противоречить ни тому, ни другому. Следует согласиться с Н.В. Вантеевой, что «нормы, содержащиеся в муниципальных правовых актах, принимаемых в указанных сферах общественной жизни, носят своего рода субсидиарный (в данном контексте — дополняющий) по отношению к нормам федерального и регионального уровня характер»⁴.

Муниципально-правовое регулирование коммерческого оборота земельных участков осуществляется достаточно активно и нередко становится предметом судебных разбирательств.

Так, при рассмотрении административного искового заявления группы истцов о признании недействующим решения муниципалитета города Ярославля от 7 декабря 2015 г. № 629 «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля»⁵ арбитражный суд проверил данное решение на соответствие Земельному кодексу, Гражданскому кодексу, Федеральному закону «О защите конкуренции»⁶, Федеральному закону «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁷ и подзаконному акту — Постановлению Правительства Российской Федерации «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящи-

² Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота : сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М. : Статут, 2007. С. 6.

³ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

⁴ Вантеева Н.В. К вопросу о пределах муниципального правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 58–62.

⁵ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19 мая 2017 г. № 8-АПГ17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

еся в собственности Российской Федерации»⁸. В итоге суд признал некоторые пункты оспариваемого решения противоречащими вышестоящему гражданскому законодательству.

В другом случае при рассмотрении аналогичного спора по административному исковому заявлению прокурора Республики Башкортостан о признании недействующим п. 4.4 Положения о порядке размещения нестационарных торговых объектов (объектов по оказанию услуг) на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан, утвержденного решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 1 июня 2011 г. № 37/23 арбитражный суд признал оспариваемый пункт противоречащим федеральному земельному законодательству, имеющему большую юридическую силу, поскольку он содержит не предусмотренные федеральным законом требования относительно возможности размещения нестационарного торгового объекта лишь при наличии договора аренды земельного участка⁹.

Участие муниципальных образований непосредственно в правоотношениях коммерческого оборота земли также становится предметом судебных разбирательств. Анализ арбитражной практики показывает, что чаще всего речь идет об арендных правоотношениях. Видимо, это связано с тем, что наиболее распространенным способом предоставления муниципального земельного участка является аренда. Тем не менее ст. 39.1 ЗК РФ помимо аренды предусматривает еще несколько способов предоставления муниципальных земельных участков: в собственность (бесплатно); в постоянное (бессрочное) пользование; в собственность за плату; в безвозмездное пользование. Первые два способа в своей основе предполагают принятие и оформление решения органа местно-

го самоуправления. Вторые два — заключение договора (купли-продажи и безвозмездного пользования соответственно). Кроме того, согласно главе V.3 ЗК РФ муниципальный орган вправе заключать соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности.

Как видно, все эти случаи касаются передачи муниципальных участков физическим или юридическим лицам. Но муниципальные образования могут выступать и на другой стороне правоотношения: быть приобретателями земельных участков в рамках коммерческого оборота, если отчуждает земельный участок субъект предпринимательской деятельности.

Так, согласно ч. 1 ст. 19 ЗК РФ муниципальная собственность на землю может возникать по основаниям, установленным гражданским законодательством. По общим правилам ГК РФ муниципальное образование может быть покупателем земельного участка и приобретателем по договору мены. Для мены земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, в главе V.2 ЗК РФ установлены особые правила. Также специфика имеется и при покупке муниципальным органом земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

В заключение рассмотрения заявленного вопроса можно сделать обобщающий вывод, что коммерческий оборот земли, несмотря на свой частноправовой характер, является феноменом, в котором участвуют не только частные лица — субъекты предпринимательской деятельности, но и на равных началах публичные субъекты — в частности, муниципальные образования. Относительно муниципально-правового регулирования коммерческого оборота земли следует отметить, что оно предусмотрено действующим земельным законодательством, а также законодательством о коммерческой деятельности и активно применяется на практике. При этом ввиду двойственности регламентируемых правоотношений (они одновременно являются и земельными, и предпринимательскими) муниципальные акты в этой сфере должны соответствовать не только земельным нормативным актам, но и актам о торговой и иной предпринимательской деятельности.

⁸ Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3821.

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2016 г. № 49-АПГ16-40 // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий / В.А. Белов // Объекты гражданского оборота: сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2007. С. 6–77.
2. Вантеева Н.В. К вопросу о пределах муниципального правового регулирования / Н.В. Вантеева // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 58–62.