

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 2 / 2019

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Шугрина Е.С. Должны ли гидротехнические сооружения находиться в составе муниципального имущества: подходы органов прокуратуры, судов общей юрисдикции и Конституционного Суда Российской Федерации 3

Чердакова А.А., Зарубаева Е.Ю. Управление в сфере муниципальной собственности: теоретико-правовые аспекты..... 9

Раздьяконова Е.В. Проблемные вопросы защиты права муниципальной собственности..... 13

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Коростелева М.В. Формы участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне 16

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Сачук Т.В. К вопросу о проектном управлении 21

Пузанов А.С., Попов Р.А. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней. Часть 2..... 28

Шерстобоев О.Н., Макарецев А.А. Правовые и экономические аспекты инвестиционного потенциала городов-миллионников: обсуждение продолжается..... 32

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Бялкина Т.М. О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля 35

Кожевников О.А. Некоторые аспекты правовой регламентации муниципального контроля в Российской Федерации на современном этапе 39

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Пешин Н.А. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления за рубежом 42

РЕЦЕНЗИИ И КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

Михеев Д.С. Проблемы современного правового статуса главы муниципального образования 46

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, Центр местного самоуправления ИУРП РАНХиГС (г. Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (Москва);

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

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

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

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

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

Киричук Степан Михайлович, доктор социологических наук, профессор, председатель постоянной комиссии по городскому общественному самоуправлению Тюменской городской Думы;

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, заместитель начальника правового департамента администрации города Екатеринбурга;

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

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 публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней 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: avtor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Объединенный каталог
Пресса России — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 03.04.2019.
Номер вышел в свет 22.05.2019.
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 No. FC77-54879 dated July 26, 2013

No. 2 / 2019

MUNICIPAL PROPERTY

- Shugrina E.S.** Should Hydraulic Engineering Installations Form a Part of Municipal Property? Approaches of Prosecution Authorities, General Jurisdiction Courts and the Constitutional Court of the Russian Federation 3
- Cherdakova L.A., Zarubaeva E.Yu.** Management in the Municipal Property Sector: Theoretical and Legal Aspects 9
- Razdyakonova E.V.** Disputable Issues of Protection of Title to Municipal Property..... 13

MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

- Korosteleva M.V.** Forms of Participation of the Population in the Budget-Related Resolution Adoption Process on the Municipal Level 16

TERRITORY DEVELOPMENT

- Sachuk T.V.** On Project Management..... 21
- Puzanov A.S., Popov R.A.** Reflection of Urban Agglomeration Development Issues in Strategic Planning Documents and Regional and Inter-Municipal Program Documents. Part 2..... 28
- Sherstoboev O.N., Makartsev A.A.** Legal and Economic Aspects of the Investment Potential of Cities with a Population of 1 Million or More: The Discussion Continues..... 32

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- Byalkina T.M.** On Some Issues of Definition, Legal Regulation and Practical Implementation of Municipal Control 35
- Kozhevnikov O.A.** Some Aspects of Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation on the Modern Stage 39

FOREIGN EXPERIENCE

- Peshin N.L.** Control over Activities of Local Self-Government Authorities Abroad..... 42

REVIEWS AND NEW BOOKS

- Mikheev D.S.** Issues of the Modern Legal Status of a Municipal Structure Head 46

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, The Centre for Local Government Institute of Management and Regional Development of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

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, Chairman of the Standing Committee on urban public self-governance of the Tyumen Duma;

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);

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 RANEPA (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: Jurist Publishing Group
Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, building 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)
Subscription Code: Unified Catalogue. Russian
Press – 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 03.04.2019.
Edition printed 22.05.2019.
No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
248031, 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.

Должны ли гидротехнические сооружения находиться в составе муниципального имущества: подходы органов прокуратуры, судов общей юрисдикции и Конституционного Суда Российской Федерации

Шугрина Екатерина Сергеевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук
eshugrina@yandex.ru

В статье на примере конкретного дела, находившегося на рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривается вопрос о возможности нахождения гидротехнических сооружений в составе муниципального имущества.

Ключевые слова: муниципальное имущество, разграничение полномочий, гидротехнические сооружения, бесхозяйное имущество, репрофилирование имущества.

Should Hydraulic Engineering Installations Form a Part of Municipal Property? Approaches of Prosecution Authorities, General Jurisdiction Courts and the Constitutional Court of the Russian Federation

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

The article considers the possibility for hydraulic engineering installations to form a part of municipal property based on an example of a specific case reviewed by the constitutional court.

Keywords: municipal property, demarcation of powers, hydraulic engineering installations, abandoned property, property reorientation.

Зимой 2019 г. на рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации находился запрос Мостовского районного суда Краснодарского края, в котором ставился вопрос о проверке конституционности п. 1 и 2 подразд. 5 разд. 1 Приложения 6 к Закону Краснодарского края от 29 декабря 2006 г. № 1178-КЗ «О разграничении имущества, находящегося в собственности муниципального образования Мостовский район, между вновь образованными городскими, сельскими поселениями и муниципальным образованием Мостовский район, в состав которого они входят». Согласно указанным нормам в перечень имущества, находящегося в собственности муниципального образования Мостовский район и передаваемого в муниципальную собственность Бесленевское сельское поселения, входят две берегоукрепительные дамбы, расположенные в станице Бесленевская. Как следует из запроса Мостовского районного суда, прокурор района пытается понудить органы местного самоуправления сельского поселения принять на свой баланс гидротехнические сооружения (берегоукрепительные дамбы). По мнению Мостовского районного суда, вышеназванные положения закона Краснодарского края не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее ст. 10, 12, 72, 130, 131, 132, 133.

Часть 1. Позиция органов прокуратуры Мостовского района Краснодарского края

Как уже говорилось, в производстве Мостовского районного суда Краснодарского края находится дело

по административному иску прокурора Мостовского района к администрации муниципального образования Бесленевское сельское поселение Мостовского района о признании незаконным бездействия администрации указанного муниципального образования, выразившегося в непринятии мер по регистрации прав собственности на берегоукрепительные дамбы (административное исковое заявление от 15 июня 2018 г. № 8-02-2018/763 в порядке ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Суть позиции органов прокуратуры заключается примерно в следующем.

В ст. 5 Водного кодекса Российской Федерации предусмотрен исчерпывающий перечень водных объектов, которым гидротехнические сооружения в виде дамб не определены как водные объекты. Согласно ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» собственник гидротехнических сооружений — Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, физическое лицо или юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, имеющие права владения, пользования и распоряжения гидротехническими сооружениями. Таким образом, положения Водного кодекса Российской Федерации не регулируют правоотношения в той части, в которой предусматривается передача права собственности на гидротехнические сооружения, в том числе берегоукрепительные дамбы.

В соответствии с подп. 8 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского поселения относится участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.

Таким образом, принятие в собственности поселения берегоукрепительных дамб будет отвечать осуществлению закрепленных за поселением такого вопроса местного значения, как участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, а неисполнение — влечет возможность возникновения неконтролируемой чрезвычайной ситуации и соответственно угрозы жизни и здоровью граждан.

Часть 2. Экспертная позиция автора настоящей статьи, направленная в Конституционный Суд Российской Федерации.

1. Принято считать, что органы местного самоуправления (а в ряде случаев население непосредственно) занимаются решением вопросов местного значения самостоятельно. Такой вывод обычно следует из анализа ст. 130, 132 Конституции Российской Федерации, ст. 2, 7, 14, 17, 18 и др. Федерального закона № 131-ФЗ. На самом деле это правовая иллюзия.

Вопросы местного значения не существуют изолированно от других сфер общественной жизни, результаты деятельности органов власти всегда отражаются на населении, гражданах, различных организациях; права этих лиц и организаций обязано защищать государство. Иными словами, возникает необходимость поиска баланса между разными конституционными ценностями — с одной стороны, речь идет о самостоятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного самоуправления, с другой, о пределах воздействия органов местного самоуправления на население, граждан, организаций, права и интересы которых обязано регулировать и защищать Российское государство. *De facto* ответ есть, баланс найден — федеральными законами урегулированы полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в большинстве сфер общественной жизни.

Явно или неявно данный подход федерального законодателя основан на разных позициях Конституционного Суда Российской Федерации, в которых говорится, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной (см. например, Постановление от 18.05.2011 № 9-П или от 01.12.2015 № 30-П), что при конкуренции таких конституционных ценностей, как регулирование и защита прав человека и регулирование местного самоуправления, приоритет отдается правам человека (Постановление от 30.05.1996 № 13-П).

Более того, применительно к самостоятельности органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов Конституционный Суд

Российской Федерации еще в 1998 г. констатировал, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» для органов местного самоуправления имеет особое содержание, отличное от того, что вкладывается в этот термин в отношении органов государственной власти. В Определении от 5 февраля 1998 г. № 22-О сформулирована любопытная позиция о том, что представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос о том, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в Налоговом кодексе Российской Федерации.

В контексте вопросов местного значения, о которых идет речь в запросе Мостовского районного суда, вышесказанное проявляется следующим образом. О полномочиях по предупреждению и защите в случае чрезвычайных ситуаций в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ речь идет дважды — в п. 8 и 23. Причем в п. 23 о чрезвычайных ситуациях говорится в аспекте территориальной и гражданской обороны, что к рассматриваемому делу не относится.

Пункт 8 сформулирован как механизм «участия» — органы местного самоуправления участвуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения. Иными словами, речь идет о смежных полномочиях, осуществляемых одновременно органами государственной власти и органами местного самоуправления. В таких случаях важно четко определить объем полномочий каждого уровня публичной власти.

Специалисты в области муниципального права выработали примерно такой подход к пониманию термина «участие» в контексте определения объема полномочий: органы местного самоуправления помогают органам государственной власти выполнять их функции; основной объем деятельности, обуславливающий окончательный результат, осуществляют органы государственной власти¹.

Очевидно, что данный термин, не имеющий четкого легального понимания, приводит к разночтению и соблазну переложить на органы местного самоуправления большую часть деятельности, включая ответственность за нее. Это, например, имело место в случае с Крымским наводнением в Краснодарском крае, когда при наличии чрезвычайной ситуации межмуниципального характера к уголовной ответственности привлекли представителей органов местного самоуправления², несмотря на то, что

¹ Первоначально эту конструкцию сформулировала О.Л. Савранская. См., например: Муниципальное управление: учебное пособие для преподавателя. М.: Изд-во АНХ, 2007. С. 273. В последующем она воспроизводилась в иных публикациях, которые готовились на начальном этапе практиками, которые вынуждено сталкиваются с решением данной проблемы в конкретных делах. См., например: Завьялов А.А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. М.: Статут, 2011. 256 с.; Мотякова О.А. Проблемы формирования реестра расходных обязательств сельских поселений // Практика муниципального управления. 2010. № 6. С. 32–38.

² По сообщениям СМИ реальные сроки получили бывший глава администрации Крымского района, мэр Крымска, исполняющий обязанности главы управления по предупреждению

в силу п. 5 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) предупреждение и ликвидация последствий межмуниципальных чрезвычайных ситуаций относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Сказанное означает и то, что представители органов местного самоуправления не всегда обладают должным уровнем специальных знаний для защиты своих прав. В данном случае нарушение прав происходит из-за многозначности понимания терминов, с помощью которых формулируются полномочия соответствующих уровней власти; эти термины не всегда однозначно понятны даже специалистам.

Одновременно с этим действует Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в котором конкретизированы и раскрыты полномочия органов местного самоуправления в сфере чрезвычайных ситуаций. Анализ ст. 11 закона показывает, что органы местного самоуправления фактически должны осуществлять оповещение населения, создавать резервы сил и средств для ликвидации последствий. Про необходимость принятия органами местного самоуправления мер по защите, обеспечения функционирования каких-либо объектов, деятельность которых может стать источником возникновения чрезвычайных ситуаций, в данном законе не говорится.

Более того, в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» не предусмотрены полномочия органов местного самоуправления — в ст. 4–6.1 и др. перечисляются полномочия органов государственной власти. Одновременно с этим в ст. 9 говорится об обязательствах собственника и (или) эксплуатирующей организации. Попытки возложения на органы местного самоуправления полномочий собственника идут вразрез с правилами определения полномочий органов власти, сформулированных в Конституции Российской Федерации, действующем законодательстве.

В ст. 27 Водного кодекса Российской Федерации говорится о полномочиях органов местного самоуправления только в отношении объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Таким образом, анализ действующего федерального законодательства показывает, что у органов местного самоуправления отсутствуют полномочия по обеспечению безопасности, содержанию гидротехнических сооружений. Эти полномочия возникают у органов местного самоуправления в случаях, когда они реализуют правомочия собственника

от имени муниципального образования. Нельзя перемешивать полномочия собственника и полномочия органа власти, даже если речь идет об одних и тех же органах местного самоуправления. Полномочия собственника и полномочия органа власти имеют разную природу и регулируются законодательством, основанном на разных принципах и правилах — для органа власти это публичное право; для собственника — частное право.

Поэтому дополнительно необходимо рассмотреть вопрос о том, могут ли гидротехнические сооружения, в том числе берегоукрепительные дамбы, находиться в составе муниципального имущества.

2. Согласно ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» берегоукрепительные дамбы — это гидротехнические сооружения. В ст. 3, в которой содержатся основные понятия и термины, говорится о возможности нахождения гидротехнических сооружений в муниципальной собственности; в последующих статьях упоминается возможность размещения гидротехнического сооружения на территории муниципального образования (ст. 11.1 и 12.1).

При первоначальном разграничении единой государственной собственности на федеральную государственную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность, осуществленном в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, предприятия по строительству и эксплуатации водохозяйственных систем и сооружений вошли в Приложение 2 и были отнесены к федеральной государственной собственности, которая может находиться и в собственности субъектов Российской Федерации. Если рассматривать гидротехнические сооружения как объекты, не вошедшие в перечень, содержащийся в приложениях 1–3, то в силу п. 3 постановления до момента определения соответствующего собственника указанных объектов они относятся к федеральной собственности. В списке объектов, передаваемых в муниципальную собственность, дамб или иных гидротехнических сооружений нет.

Этот подход в целом согласуется с тем, кого в действующем законодательстве рассматривают в качестве возможного собственника гидротехнических сооружений. Эти объекты со всей очевидностью могут находиться в федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации. Последнее следует, например, из п. 72 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, в котором говорится, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» в области безопасности гидротехнических сооружений.

чрезвычайных ситуаций Крымского района, глава администрации Нижнебаканского сельского поселения Крымского района. URL: <https://www.svoboda.org/a/25081590.html>

В ч. 2 ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации говорится, что в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности могут находиться пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка. Все остальные водные объекты находятся в федеральной государственной собственности (ч. 1 ст. 8).

На практике есть примеры того, что искусственные пруды становятся таковыми благодаря строительству небольшой плотины или дамбы; в подобных ситуациях принято рассматривать эти сооружения как неотъемлемую часть соответствующего водного объекта; данные гидротехнические сооружения в силу ст. 135 Гражданского кодекса Российской Федерации оказываются в составе муниципальной собственности («принадлежность следует судьбе главной вещи»). Фактически это становится возможным в результате коллизий норм федеральных законов.

Одновременно следует заметить, что гидротехническое сооружение, расположенное на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, не может оказаться в муниципальной собственности (это противоречит как водному законодательству, так и закону о безопасности гидротехнических сооружений, идет вразрез с нормами Постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1, законами № 131-ФЗ и 184-ФЗ). Следовательно, спорный объект, судьбу которого вынужден решать Московский районный суд, не может находиться в муниципальной собственности.

Если в муниципальной собственности в силу коллизий норм законодательства оказываются гидротехнические сооружения, то субъекты Российской Федерации вынуждены решать вопрос о том, к какому виду муниципального образования их отнести. В подавляющем количестве субъектов Российской Федерации такие законы уже приняты. В большинстве случаев эти законы представляют собой перечни разграниченного имущества, процедуру передачи объектов и переоформления правоустанавливающих документов. В законах 16 субъектов Российской Федерации говорится о гидротехнических сооружениях, которые находятся на озерах, протоках и прудах; в Приморском и Краснодарском краях речь идет о берегоукрепительных дамбах как о муниципальном имуществе.

Законы 9 субъектов Российской Федерации содержат критерии или принципы разграничения имущества (в число таких субъектов входят республики Бурятия, Карачаево-Черкесская, Чувашия, Красноярский край, Нижегородская, Тамбовская и Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Наиболее полный список принципов разграничения содержится в законе Тамбовской области от 23 мая 2006 г. № 37-З «О разграничении объектов муниципальной собственности между муниципальными районами, городскими округами и поселениями». В законе среди прочих принципов называются, например, такие как: эффективное и оптимальное использование объектов, территориальная принадлежность, инфраструктурная целостность, а так-

же приоритет разграничения муниципального имущества перед процедурами репрофилирования и приватизации. Последний принцип обозначен и в законе Нижегородской области.

Одновременно со всем вышесказанным продолжают действовать нормы ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ, из анализа которых следует, что в основу формирования имущества, находящегося в муниципальной собственности, положен принцип «имущество в след за полномочиями», или принцип целевого характера муниципального имущества. Иными словами, в муниципальной собственности может находиться только имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, а также деятельности органов местного самоуправления. Иное имущество в соответствии с ч. 5 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ подлежит отчуждению или репрофилированию.

Из обстоятельств дела, рассматриваемого Московским районным судом, следует, что органам местного самоуправления не передавались государственные полномочия в отношении спорного гидротехнического сооружения, в сфере чрезвычайных ситуаций (в порядке ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ); федеральными законами не предусмотрены соответствующие полномочия органов местного самоуправления для добровольно осуществления (в порядке ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ); это имущество не предназначено для деятельности органов местного самоуправления. В таких условиях единственная «возможность» — увязать имущество с соответствующим вопросом местного значения.

Выше уже было показано, что полномочия, обусловленные необходимостью решения вопроса местного значения в сфере чрезвычайных ситуаций, связаны с оповещением населения (по образному выражению главы государства, в каждом муниципалитете «рында должна быть») и созданием резервов сил и средств для ликвидации последствий. Это означает, что гидротехнические сооружения не являются имуществом, которое может находиться в составе муниципальной собственности в рамках данных полномочий; иных подходящих полномочий у органов местного самоуправления нет.

Вышесказанное означает, что органы местного самоуправления становятся заложниками коллизий норм федеральных законов, что на практике приводит к понуждению органов местного самоуправления принимать соответствующее имущество на основании обращений органов прокуратуры. Особенно остро эта ситуация складывается в отношении бесхозных гидротехнических сооружений.

К сожалению, в правоприменительной практике сложился порочный принцип «самый слабый получает все». Мониторинг существующей судебной практики показывает, что действует примерно такая логическая цепочка, которую последовательно реализуют не только органы прокуратуры, но и

суды: поскольку в ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации право обратиться за постановкой на учет бесхозяйного имущества предусмотрено только для органов местного самоуправления, то именно органы местного самоуправления должны получать это имущество в собственность, если иных желающих нет (правоохранительные органы решают вполне понятную утилитарную задачу поиска организации, которая будет за свой счет обеспечивать безопасность соответствующего гидротехнического сооружения)³; более того, есть большое количество судебных решений, из которых следует, что обращаться за постановкой на учет должны органы местного самоуправления поселения, хотя спорное имущество находится одновременно и на территории поселения, и на территории муниципального района⁴.

Таким образом, *de jure* дамбы, равно как и иные гидротехнические сооружения, не могут находиться в составе муниципального имущества, а *de facto* находятся. С учетом невозможности репрофилирования данного имущества оно подлежит отчуждению. А как отчуждать имущество, которое органы местного самоуправления получили на основании решения суда, инициированного органами прокуратуры?

3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно говорил, что право не должно быть иллюзорным. Это в полной мере можно отнести и к праву на осуществление местного самоуправления. В контексте рассматриваемых вопросов данная позиция суда означает, что:

— необходимо более четкое регулирование вопросов местного значения, особенно в сфере обеспечения безопасности; не должны органы государственной власти перекаладывать свои функции на органы местного самоуправления — это не только не соответствует ст. 71 Конституции Российской Федерации, но и ставит реализацию соответствующих прав населения, граждан в зависимость от скудных

возможностей местного бюджета, делая людей менее защищенными;

— поскольку имущество, находящееся в муниципальной собственности, обусловлено объемом полномочий органов местного самоуправления, а правоприменительная практика идет по пути возложения на органы местного самоуправления имущества во всех спорных случаях, то необходимо установить дополнительные гарантии для органов местного самоуправления, реализующих правомочия собственника от имени муниципальных образований, направленные на защиту от получения непрофильного имущества (в том числе для местных бюджетов, на которые ложатся расходы по содержанию такого непрофильного имущества).

Вывод. Формулировки вопросов местного значения, содержащиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ, являются неопределенными, допускающими различное понимание; нет понятного разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления по так называемым смежным полномочиям. Уже это само по себе не соответствует Конституции Российской Федерации и означает нарушение конституционного права на осуществление местного самоуправления. Более того, это приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждают совершать деятельность, существенно отличающуюся от решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения и содержать имущество, которое должно находиться в государственной собственности; органы местного самоуправления фактически выполняют функции органов государственной власти, не имея для этого дополнительного финансирования.

Нормы Закона Краснодарского края, предусматривающие включение гидротехнических сооружений, которые должны находиться в государственной собственности, в состав муниципальной собственности, противоречат ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Все это означает умаление местного самоуправления, выхолащивание его содержания как самостоятельного уровня публичной власти, не соответствует ст. 12, 130, 132, 133 Конституции Российской Федерации.

Часть 3. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2019 г. № 864-О, вынесенном по данному делу, констатируется, что решение вопроса о допустимости нахождения в муниципальной собственности конкретного имущества, а именно отдельных берегоукрепительных дамб, расположенных на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, также должно приниматься с учетом целевого назначения муниципальной собственности и, соответственно, не должно включать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, содержание которого для муниципального образования является нецелесообразным и обре-

³ На этом фоне выделяется Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2010 г. № 32-В10-5, в котором данная логическая цепочка разорвана. Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что бесхозяйные скотомогильники и биотермические ямы не могут находиться в составе муниципальной собственности, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ это не предусматривает.

⁴ См., например: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 39-КГПР16-3, от 21 апреля 2010 г. № 47-Впр10-1, от 16 марта 2010 г. № 47-Впр10-1; Определение Приморского краевого суда от 17 июля 2014 г. по делу № 33-5687; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 13 октября 2016 г. № 33-20072/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24 июня 2015 г. № 33-10230/2015; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 22 мая 2018 г. по делу № 33аа-658/2018; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 26 декабря 2016 г. по делу № 33а-17380/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 12 февраля 2018 г. по делу № 11а-2435/2018; Апелляционное определение Московского областного суда от 9 ноября 2016 г. по делу № 33а-30954/2016; Постановление Президиума Краснодарского краевого суда от 20 июня 2018 г. по делу № 44г-227/2018. Подобных решений более сотни.

менительным (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 8-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П). Причем, по мнению суда, конкретный гидротехнический объект, исходя из характера решаемых задач и их принадлежности в соответствии с законодательством соответствующему муниципальному образованию (виду муниципальных образований), может относиться и к муниципальной собственности.

Суд напомнил, что безвозмездная передача имущества от одного публично-собственника другому предполагает при ее реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т.е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

Решение вопросов о допустимости передачи имущества от одного муниципального образования другому и о возможности нахождения определенного вида имущества в муниципальной собственности относится не только установление факта за-

крепления возможности передачи этого имущества на основании правового акта, но и учет иных обстоятельств, в том числе правомерность нахождения этого имущества у публично-правового образования, от которого оно передается; допустимость нахождения конкретного вида имущества в муниципальной собственности с учетом ее целевого назначения и необходимости обеспечения принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П и от 20 декабря 2010 г. № 22-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О и от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П). При этом положения статьи 46 Конституции Российской Федерации предопределяют, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обязанность суда исследовать по существу фактические обстоятельства и недопустимость установления лишь формальных условий применения нормы (постановления от 31 марта 2015 г. № 6-П, от 5 июля 2016 г. № 15-П, от 11 февраля 2019 г. № 9-П и др.). Иное означало бы формальный подход суда к решению настоящего вопроса, что приводило бы к нарушению права муниципального образования на судебную защиту, гарантированного Конституцией Российской Федерации (ст. 133).

Литература

1. Мотякова О.А. Проблемы формирования реестра расходных обязательств сельских поселений / О.А. Мотякова // Практика муниципального управления. 2010. № 6. С. 32–38.
2. Муниципальное управление : учебное пособие для преподавателя / О.А. Савранская [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во АНХ, 2007. 639 с.
3. Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности / Е.С. Шугрина // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–21.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 г. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

Управление в сфере муниципальной собственности: теоретико-правовые аспекты

Чердакова Лариса Анатольевна, заведующая кафедрой гражданского права Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Иркутск), кандидат юридических наук, доцент
l.docent@mail.ru

Зарубаева Евгения Юрьевна, доцент кафедры теории и истории права и государства Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Иркутск), кандидат юридических наук
zarubaeva@ngs.ru

Механизм правового регулирования права муниципальной собственности можно определить как систему элементов правовой системы в качестве правовых средств-регуляторов и правовых средств-форм в их единстве, совокупно воздействующих на то или иное общественное отношение, либо на определенную группу однородных общественных отношений, связанных в реализации права муниципальной собственности, для достижения целей правового регулирования. Интерес к проблематике заданной темы вызывает существующая стратегия управления муниципальным имуществом, а также назревшая необходимость по ее эффективному улучшению. Авторы считают, что объекты, находящиеся в муниципальной собственности, должны отвечать интересам социально-экономического развития муниципального образования, а также напрямую отражать интересы граждан.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципальное имущество, собственность, общество.

Management in the Municipal Property Sector: Theoretical and Legal Aspects

Cherdakova Larisa A., Head of the Department of Civil Law of the East Siberian Branch of the Russian State University of Justice (Irkutsk), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Zarubaeva Evgenia Yu., Associate Professor of the Department of Theory and History of Law and State of the East Siberian Branch of the Russian State University of Justice (Irkutsk), Candidate of Legal Sciences

The mechanism of legal regulation of the right of municipal property can be defined as a system of elements of the legal system as legal means-regulators and legal means-forms in their unity, collectively affecting a particular social relation, or on a certain group of homogeneous social relations related to the implementation of municipal law. property, to achieve the objectives of legal regulation. The interest of the problems of a given topic is the existing strategy for the management of municipal property, as well as the urgent need for its effective improvement. The authors believe that objects in municipal ownership should meet the interests of the social and economic development of the municipality, as well as directly reflect the interests of citizens.

Keywords: municipal government, municipal property, property, society.

Согласно одной из самых распространенных позиций при решении вопроса о том, кто является собственником объектов права муниципальной собственности, является точка зрения, согласно которой собственником имущества (движимого и недвижимого), земли, местных природных ресурсов и денежных средств муниципального образования, т.е. субъектом права муниципальной собственности, является население муниципального образования (местные сообщества), при этом имущественные права муниципальных образований включаются в понятие «муниципальное имущество» и не являются самостоятельным элементом экономической базы местного самоуправления. Указанная позиция не является единственной существующей. Есть предложения исходить из постулата о том, что субъектом права муниципальной собственности являются непосредственно органы местного самоуправления. Авторы настоящей статьи исходят из того, что собственником муниципального имущества может быть только само муниципальное образование, которое, как известно,

в праве участвовать в отношениях имущественного характера либо посредством собственных органов власти, либо посредством созданных им юридических лиц. В итоге вопрос определения собственника муниципального имущества сводится к тому, и это одно из отличий от аналогичного вопроса в отношении субъекта частной собственности, кто фактически может осуществлять права собственника. Однако это не верно. Нам представляется правильным говорить о том, что субъектом права муниципальной собственности является само муниципальное образование, а вот субъектом осуществления этого права являются либо органы местного самоуправления, либо юридические лица, созданные публичным собственником. Ясно, что и непосредственно население не может решать повседневные вопросы пользования и распоряжения муниципальной собственностью, поэтому от имени, по поручению и в интересах населения этим занимаются органы местного самоуправления.

Анализируя ряд норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»¹ (далее — Закон о местном самоуправлении), можно определить следующие основные полномочия местных органов власти в отношении муниципальной собственности:

1) самостоятельность осуществления полномочий собственника от имени муниципального образования в интересах местного сообщества (т.е. выполнять действия по владению, пользованию и распоряжению) в соответствии с действующим законодательством;

2) полномочие передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления других муниципальных образований, отчуждать, совершать сделки в соответствии с действующим законодательством;

3) осуществление деятельности по приватизации;

4) создание муниципальных предприятий и учреждений, участие в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Доходы от деятельности органов местного самоуправления, заключающейся в использовании и приватизации муниципального имущества, поступают в местные бюджеты.

Другой взгляд на ту же проблему связан с тем, что регулирование вопросов муниципальной собственности осуществляется правовыми средствами, путем издания обязательных велений общего характера органами публичной власти. В теории государства и права выделено исследовательское направление, представители которого воспринимают право преимущественно как инструмент социального управления. Такой точки зрения придерживаются, в частности, В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. Они утверждают, что «социальное управление определяется в общем виде как целесообразное воздействие на общественную систему, т.е. приведение системы в соответствие с присущими ей закономерностями. Ту же роль выполняет и правовое регулирование. Методологически вполне оправданно рассматривать процесс правового воздействия на поведение людей как специфическую форму управленческого воздействия, которая, хотя и имеет свои специфические черты, подчиняется общим закономерностям управления»². Данная теория и сегодня имеет множество сторонников как среди ученых, так и среди практикующих юристов, представителей органов государственной власти, осуществляющих правотворческую деятельность³.

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

² Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М.: Юрид. лит., 1980. С. 9–10.

³ Шувалов И.И. Правотворчество в механизме управления обществом: необходимость комплексного исследования. М.: Норма, 2005.

Прежде всего, следует четко отличить друг от друга два управленческих аспекта, имеющих место в рамках изучаемой нами проблематики:

1. Организационно-властное управляющее воздействие «сверху», со стороны государства, путем законодательного установления общих принципов организации экономической основы местного самоуправления, и «снизу», со стороны органов местного самоуправления, путем установления в муниципальных нормативных правовых актах конкретных общих правил, касающихся реализации права муниципальной собственности на территории конкретного муниципального образования. Однако в соответствии с принципом самостоятельности местного самоуправления это вмешательство должно быть ограниченным: достаточным, но не чрезмерным.

2. Непосредственное администрирование, управление конкретными объектами муниципальной собственности на территории муниципального образования органами местного самоуправления, осуществляемое преимущественно путем издания муниципальных правовых актов правоприменительного (индивидуального) характера.

Чрезвычайно важно, чтобы второй из названных аспектов имел подчиненный, вторичный характер по отношению к первому. Другими словами, чтобы управленческие акты в отношении объектов муниципальной собственности издавались в строгом соответствии с действующим законодательством. Решения в отношении объектов собственности должны приниматься органами местного самоуправления в правовом поле, при неукоснительном соблюдении предусмотренных законом процедур, в рамках своей компетенции и в интересах местных жителей. Для достижения благоприятного результата чрезвычайно важно, чтобы процедура управления муниципальной собственностью сочетала в себе баланс диспозитивных и императивных методов управления⁴, поскольку важными показателями любого нормативно-правового массива являются именно его внутренняя согласованность и гармонизация⁵.

Во избежание правоприменительных девиаций, ошибок и злоупотреблений, как в процессе правового регулирования вопросов муниципальной собственности, так и в ходе непосредственно управляющего воздействия на конкретные объекты муниципальной собственности, субъектам управления необходимо иметь в виду аксиологический аспект. В отличие от частной и государственной форм собственности, в состав муниципальной собственности входят такие объекты, которые жизненно важны для ежедневного существования каждой личности, каждого местного жителя. Необходимы для удовлетворения не только физиологических, но и духовных, эстетических потребностей. Муниципальная собственность по свое-

⁴ Чердакова Л.А. Право собственности муниципальных образований: некоторые особенности осуществления и правового регулирования // Сибирский юридический вестник. 2015. № 3. С. 52–56.

⁵ Зарубаева Е.Ю., Чердакова Л.А. Некоторые особенности правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 33–39.

му составу всегда преимущественно социально ориентирована, большинство ее объектов не приносит ощутимой прибыли, обладают не коммерческой, а иной социальной ценностью. Сказанным определяется иная (по сравнению с другими формами собственности) оценка объектов муниципальной собственности как регулируемой правом и охраняемой законом ценности.

Невозможно не упомянуть и то, что в современных реалиях имеет место определенный конфликт интересов, а именно противоречие между социальной (культурно-исторической) ценностью объектов муниципальной собственности и материальными возможностями субъектов управления ими. В зоне данного конфликта, к примеру, находятся интересы граждан, проживающих в деревянных домах, многие из которых там не только фактически проживают и (или) зарегистрированы, но и оформили право собственности на расположенные в домах-памятниках квартиры, реализовав свое право на бесплатную приватизацию жилых помещений.

Осуществляя управление муниципальной собственностью, органы местного самоуправления должны учитывать и иные (не собственно материальные) законные интересы жителей муниципального образования, иметь в виду универсальный, сложносоставной характер местных интересов, вопросов местного значения и вытекающих из них собственных полномочий, органические системные взаимосвязи права муниципальной собственности с иными правами как местных жителей, так и других участников правового общения. Прежде всего это касается вопросов использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Например, осуществляя полномочия собственника земель, органы местного самоуправления одновременно с этим выполняют и иные полномочия в области земельных отношений, как то: установление правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд и др.

Для эффективной реализации права муниципальной собственности органам местного самоуправления, помимо решения задачи непосредственного эффективного управления конкретными объектами, находящимися в составе муниципальной казны, необходимо также обеспечить эффективность использования муниципального имущества муниципальными унитарными предприятиями, у которых это имущество находится либо на праве хозяйственного ведения, либо на праве оперативного управления. Обратимся к проблематике. С одной стороны, унитарные предприятия создавать необходимо из-за существующей обязанности местной власти гарантированно, бесперебойно и качественно оказывать населению услуги, обеспечивать социальную справедливость, влиять на цены и тарифы. С другой стороны, муниципальные предприятия имеют существенные недостатки, среди которых исследователи отмечают как минимум два главных:

1. Большинство муниципальных предприятий оказывают социально насыщенные, общезначимые услуги и для обеспечения бесперебойности этой работы получают дотации из бюджета. При этом доходы, в том числе (зарботок) персонала, зачастую жестко фиксированы и не зависят от объема и качества произведенной продукции (оказанных услуг). Таким предприятиям выгоднее оставаться на иждивении, в их деятельности отсутствует экономический интерес на повышение рентабельности, на соблюдение режима экономии. Поэтому необходим постоянный и жесткий управленческий и финансовый контроль над экономической деятельностью муниципальных предприятий, в том числе и в части рациональности расходования денежных средств и использования муниципальной собственности.

2. «Муниципальное предприятие всегда желает быть монополистом в своей сфере деятельности и отрицательно относится к появлению любого конкурента, который, возможно, будет выполнять ту же услугу дешевле и качественнее. В силу изложенного выше и население, и муниципальная власть заинтересованы в создании конкурентной среды по оказанию муниципальных услуг при участии предприятий различных форм собственности»⁶.

По своей сути речь идет об одном и том же. Муниципальные предприятия для осуществления коммерческой деятельности получили в хозяйственное ведение либо оперативное управление те или иные объекты муниципальной собственности. Для того чтобы эти объекты эксплуатировались эффективно, т.е. в интересах собственника — населения муниципального образования — органы местного самоуправления обязаны включить в механизм обеспечения эффективности правового регулирования права муниципальной собственности надежные средства организационной помощи, контроля и ответственности в отношении муниципальных предприятий. Здесь имеется в виду как первый, так и второй из вышеназванных управленческих аспектов: упомянутые средства должны быть предусмотрены как в муниципальных нормативных правовых актах в отношении всех муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории соответствующего муниципального образования, так и в индивидуальных правовых актах в отношении конкретных предприятий с учетом их специфики. И конечно, те и другие средства должны находиться в строгом соответствии с установлениями федерального законодательства.

Муниципальные нормативные правовые акты по вопросам управления муниципальным имуществом обычно принимаются в форме положений и программ. Наиболее типичными из них, по наблюдениям З.З. Муллагалеевой, являются следующие:

- о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- о порядке сдачи в аренду и в наем жилых помещений;

⁶ Парахина В.Н., Галлеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление : учебное пособие. М. : КНОРУС, 2008. С. 250.

- о порядке исчисления арендной платы и о распределении средств от сдачи в аренду;
- о порядке продажи муниципального имущества на конкурсах и аукционах;
- программы приватизации муниципального имущества⁷.

С точки зрения общей теории права и государства в существующей муниципально-правовой практике управления муниципальной собственностью недостаточно уделяется внимания выстраиванию системы сдержек и противовесов, направленных на предотвращение злоупотреблений, в системе: представительный орган — глава — местная администрация — контрольный орган муниципального образования. Представляется ошибочным мнение А.В. Шумана, считающего необходимым, «чтобы полномочия по установлению порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, с одной стороны, и по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, с другой стороны, были разграничены и принадлежали различным органам местного самоуправления: соответственно представительному органу и органам, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность»⁸. Данная по-

зиция обедняет возможности создания рычагов взаимного сдерживания, играющих важную роль в обеспечении эффективности распоряжения муниципальным имуществом.

В частности, можно согласиться с А.В. Ларионовым в части целесообразности наделения представительного органа муниципального образования не только правотворческими и контрольными функциями, но и правом принятия конкретных решений в отношении конкретных объектов собственности в особо важных, предусмотренных уставом муниципального образования, случаях⁹. Кроме того, на наш взгляд, будет плодотворна идея определения представительным органом перечня муниципального имущества в той части его состава, который непосредственно обеспечивает деятельность органов местного самоуправления.

Таким образом, муниципальное управление, являясь объектом исследования отраслевых и специальных юридических научных дисциплин, имеет целый ряд проблематичных, но поддающихся анализу теоретико-правовых и государствоведческих аспектов, изучение которых имеет принципиальное значение для конструирования механизма обеспечения эффективности правового регулирования права муниципальной собственности.

⁷ Муллагалеева З.З. Управление муниципальным имуществом // Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. СПб. : Питер, 2008. С. 296.

⁸ Шуман А.В. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2007. С. 9.

⁹ Ларионов А.В. Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8–9.

Литература

1. Зарубаева Е.Ю. Некоторые особенности правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления / Е.Ю. Зарубаева, Л.А. Чердакова // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 33–39.
2. Ларионов А.В. Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Ларионов. Тюмень, 2005. 26 с.
3. Муллагалеева З.З. Управление муниципальным имуществом / З.З. Муллагалеева // Система муниципального управления : учебное для вузов / под ред. В.Б. Зотова. 4-е изд., испр. и доп. СПб. : Питер, 2008. 511 с.
4. Парахина В.Н. Муниципальное управление : учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галлеев, Л.Н. Ганшина. 2-е изд., стер. М. : КноРус, 2008. 488 с.
5. Чердакова Л.А. Право собственности муниципальных образований: некоторые особенности осуществления и правового регулирования / Л.А. Чердакова // Сибирский юридический вестник. 2015. № 2. С. 52–56.
6. Шуман А.В. Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Шуман. Рязань, 2007. 26 с.
7. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М. : Юридическая литература, 1980. 280 с.

Проблемные вопросы защиты права муниципальной собственности*

Раздьяконова Евгения Владимировна, доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
er505@ngs.ru

В статье обосновано назначение муниципальной собственности как «общенародного достояния» населения муниципального образования и необходимости эффективного использования муниципальной имущественной базы для блага муниципального образования. Показано, что возможность органов власти влиять на экономическое состояние территорий муниципальных образований во многом определяется надежностью экономической базы местного самоуправления, которая зачастую не обладает таким необходимым признаком. В связи с этим показаны также некоторые проблемы использования муниципальной имущественной базы, которые не позволяют обеспечивать успешную деятельность органов местного самоуправления. Помимо скудной экономической основы местного самоуправления в целом, в крупных муниципальных образованиях еще имеются прецеденты, приводящие к еще большему ее ослаблению. Так, в статье рассматриваются популярные схемы использования дефектов правовых норм в целях захвата земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. На основе выявленных прокуратурой и правозащитниками нарушений признано необходимым обратиться к практике осуществления муниципального контроля и совершенствования процедуры его осуществления.

Ключевые слова: эффективность местного самоуправления, конституционный принцип равной защиты всех форм собственности, право муниципальной собственности.

Disputable Issues of Protection of Title to Municipal Property

Razdyakonova Evgenia V., Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law of the Novosibirsk State University, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Siberian Institute of Management — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Legal Sciences

The article substantiates the purpose of municipal property as a “public property” of the population of the municipality and the need for effective use of municipal property for the benefit of the municipality. The ability of authorities to influence the socio-economic state of the territories of municipalities is largely determined by the degree of reliability of the economic base of local self-government, which often does not have such a necessary attribute. In this regard, some problems of the use of municipal property, which do not allow to ensure the successful operation of local governments, are also shown. In addition to the meagre economic basis of local self-government in general, there are still precedents in large municipalities that further weaken it. Thus, the article considers popular schemes of using defects of legal norms in order to seize land plots in municipal ownership. On the basis of violations identified by the Prosecutor's Office and human rights defenders, it was found necessary to turn to the practice of municipal control and improvement of the procedure for its implementation.

Keywords: the effectiveness of local government, constitutional principle of equal protection of all forms of property, the right of municipal property.

Местное самоуправление в Российской Федерации является неотчуждаемым элементом организации публичной власти. Как отмечает Е.С. Шугрина, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован¹. Поэтому важной целью существования местного самоуправления становится его эффективность.

Эффективность осуществления местного самоуправления и возможность местных органов власти влиять на экономическое состояние территорий муниципальных образований во многом определяются

надежностью его экономической базы. После разграничения публичной собственности и приватизации в начале 1990-х гг. у муниципальных образований почти не осталось эффективной муниципальной собственности. А между тем муниципальная собственность составляет важную часть экономической основы местного самоуправления.

Прошлый опыт реализации концепции местного самоуправления в нашей стране свидетельствует о наличии ряда крупных проблем, сдерживающих развитие основных институтов местного самоуправления и использования его демократических начал. А между тем муниципальная реформа в России во многом исходит из опыта Германии, и, как отмечается в науке, имеются принципиальные сходства декларируемых целей территориальных и функциональных муниципальных реформ в обеих странах, но различия

¹ Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761 А.

в предлагаемых способах их достижения². Если исходить из принципа конституционной самобытности, о чем пишет И.А. Кравец, формирующий конституционную идентичность государства, общества, социальных групп и отдельной личности, содействует развитию и прогрессивной трансформации конституционной культуры (материальной и нематериальной)³, то способы достижения целей муниципальной реформы в Российской Федерации могут обуславливаться влиянием этого принципа.

В настоящее время в связи с уточнением перечней вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями различных уровней, особую актуальность приобрели проблемы формирования такой экономической основы местного самоуправления, особенно в части ее материально-ресурсной составляющей, которая была бы адекватна новым задачам и обеспечила бы успешную деятельность муниципальных образований⁴. К тому же в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. указывается, что важнейшее значение имеет инфраструктурный эффект формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энергомошностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, а также образовательной и инновационной инфраструктуры⁵. А для этого нужна материальная база и немаловажное место занимают земельные участки на территории муниципального образования.

Как отмечает А.В. Смолькова, одной из существенных черт собственности является то, что в результате реализации отношений собственности возникает эффект удовлетворения потребностей индивидов, обладающих определенными правами в отношении блага. Законодатель, вмешиваясь в этот процесс, путем установления определенных «правил игры» влияет на возможность эффективного использования тех или иных объектов права собственности, делая иногда их абсолютно недоступными либо абсолютно незащищенными. Муниципальная собственность является особенно уязвимой в силу своих отличительных черт: 1) неспособность совладельца муниципальной собственности продать или передать свою долю участия в ней, а также уклониться от обладания ею, единственным способом уклонения от обладания данным

видом собственности является изменение места жительства; 2) отсутствие тесной связи между поведением индивидуальных совладельцев муниципальной собственности и результатами ее использования; 3) меньшая заинтересованность в контроле за использованием имущества, что создает условия для злоупотребления бюрократического аппарата своим положением в личных интересах; 4) отсутствие надежного способа выявления общественного интереса. Таким образом, задачей законодателя является, с одной стороны, обеспечение равной доступности всем членам общества к объектам муниципальной собственности, с другой стороны, ограничение органов местного самоуправления, наделенных в силу действующего законодательства правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, в принятии решений, не соответствующих интересам большинства населения⁶.

Соответственно, основную цель обладания муниципальной собственностью можно определить как эффективное ее использование для обеспечения жизнедеятельности местного населения. Муниципальная собственность является «общенародным достоянием» жителей муниципального образования, и ее использование должно соответствовать интересам местного населения, служить развитию и благоустройству территории муниципального образования. На практике далеко не всегда органы местного самоуправления заинтересованы извлекать пользу из муниципальной собственности в интересах местных жителей, больше превалируют частные интересы тех людей, кто возглавляет органы местного самоуправления, что приводит к нарушениям в сфере использования объектов муниципального имущества.

Исходя из конституционного принципа равной защиты различных форм собственности⁷, суды и прокуратура Российской Федерации способствует выявлению таких нарушений и их устранению. К примеру, в практике встречаются вполне законные сделки с точки зрения действующих норм, предметом которых часто становятся земельные участки. Земля, находящаяся в муниципальной собственности, это тот ресурс, без которого невозможно организовать жизнь населения муниципального образования. Право муниципальной собственности на землю создает условия для реальной независимости и самостоятельности местного самоуправления, служит гарантом эффективного использования местного бюджета. Поэтому важно предпринимать меры по сохранению земельных участков в собственности муниципального образования. Так, в 2018 г. прокуратура Новосибирской области сообщила о факте мошенничества с муниципальной землей, в результате чего участок стоимостью 23 млн руб. был продан за 3,8 млн руб. На законных основаниях органы местного самоуправления пре-

² Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17.

³ Кравец И.А. Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 135.

⁴ Зюзина Т.Е. Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления // Современное право. 2015. № 8. С. 45.

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁶ Смолькова А.В. Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы // Общество и право. 2009. № 1(23). С. 137.

⁷ Статья 8 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

доставляют земельный участок в аренду физическому или юридическому лицу, для строительства объекта недвижимости, а после окончания строительства и введения объекта в эксплуатацию собственник выкупает участок, так как в соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации у него имеется исключительное право на приобретение земельных участков в собственность. Причем реализация этого исключительного права согласно действующему законодательству не привязана к рыночной цене земельного участка, законодатель устанавливает зависимость выкупной цены от кадастровой стоимости.

Проблема заключается в том, что наличие капитального объекта недвижимости на этом участке никто не проверяет. Уполномоченные органы местного самоуправления принимают решение на основании документов, без выезда на место, в то время как вместо заявленного по документам здания там вполне может оказаться временное сооружение. Так, в январе 2018 г. был задержан Сергей Проценко, бывший глава полиции Бердска Новосибирской области. По версии следствия, они с дочерью за 10 тыс. руб. выкупили участок земли стоимостью более 2 млн. При этом объект недвижимости, который они там построили, представлял собой фанерный домик без фундамента и коммуникаций, в то время как по документам там должен был стоять капитальный жилой дом.

Как отмечают правозащитники и практикующие юристы, существует множество способов выкупить у муниципалитета землю за небольшие деньги, а затем перепродать по рыночной цене. В частности, одним из способов является развитие стройки на очереди. Первой очередью будущий собственник муниципальной земли указывает здание площадью 50 кв. м, второй — пристройку к нему на 8 тыс. кв. м. Как только сарай

сдается в эксплуатацию, выкупают участок, в тысячу раз больший, чем для него нужен. А потом землю перепродают в 20 раз дороже, или используют для строительства очередного микрорайона⁸.

Владея землей, орган местного самоуправления имеет право ограничить либо запретить доступ физическим лицам и организациям на тот или иной земельный участок. Для принятия решения законодательством предоставляется возможность осуществлять земельный контроль. В соответствии со ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления. Но обязанности осуществлять контроль фактического наличия объекта недвижимости с выездом на земельный участок перед заключением договора купли-продажи земельного участка в законодательстве нет, что и приводит к указанным нарушениям. Было бы целесообразно в законодательстве закрепить обязанность органов местного самоуправления проверять наличие заявленного объекта недвижимости перед заключением договора купли-продажи земельного участка.

Но защита права собственности муниципальных образований — задача многоаспектная, которая заключается не столько в устранении пробелов действующего законодательства, создающих возможности для злоупотребления должностными полномочиями, сколько в невысоком уровне правосознания и правосознания должностных лиц местного самоуправления, в связи с чем на первый план выходит важная задача по предупреждению противоправных действий в отношении объектов муниципальной собственности.

⁸ URL: <https://nsk.rbc.ru/nsk/26/11/2018/5bfa80c89a794738999a1d5> (дата обращения: 09.03.2019).

Литература

1. Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17–43.
2. Зюзина Т.Е. Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления / Т.Е. Зюзина // Современное право. 2015. № 8. С. 45–50.
3. Кравец И.А. Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации / И.А. Кравец // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 131–147.
4. Смолькова А.В. Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы / А.В. Смолькова // Общество и право. 2009. № 1(23). С. 137–141.
5. Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности / Е.С. Шугрина // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–20.

Уважаемые авторы!

Просим вас тщательно проверять перед отправлением в редакцию общую орфографию статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации. Обращаем ваше внимание на то, что автор несет личную ответственность за оригинальность текста, а также за достоверность приведенных данных и точность цитируемых текстов.

Формы участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне*

Коростелева Марина Владимировна, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
korostelevamv@mail.ru

Рост масштабов участия населения в определении путей развития собственных поселений является общемировым трендом. И Российская Федерация не осталась в стороне от этих процессов. В сложившихся условиях сокращения выборности органов местного самоуправления (которая сохраняется преимущественно на поселенческом уровне), определенное внимание начинает уделяться механизмам вовлечения граждан в процесс принятия управленческих решений на муниципальном уровне. В первую очередь, это относится к бюджетной сфере. В данной работе анализируются формы участия населения муниципального образования в процессе принятия бюджетных решений на его территории. Рассмотрены как формы, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и прямо не предусмотренные им, но применяемые на муниципальном уровне.

Основное внимание уделено самообложению граждан (которое, несмотря на его регламентацию в главе об экономической основе местного самоуправления, предлагается понимать именно как самостоятельную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления), а также практикам инициативного бюджетирования, внедряемым в отдельных субъектах России, но не нашедшим нормативной регламентации в нормах федерального законодательства.

Ключевые слова: местное самоуправление, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, инициативное бюджетирование, средства самообложения граждан, местный бюджет.

Forms of Participation of the Population in the Budget-Related Resolution Adoption Process on the Municipal Level

Korosteleva Marina V., Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Volgograd Institute of Management — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), Candidate of Legal Sciences

Growth of scales of participation of the population in determination of ways of development of own settlements is a universal trend. And the Russian Federation did not remain away from these processes. At this juncture reductions of selectivity of local governments (which remains preferential at the settlement level), a certain attention begins to be paid to mechanisms of involvement of citizens in the course of adoption of management decisions at the municipal level. First of all, it belongs to the budget sphere. In this work forms of participation of the population of the municipality in the course of adoption of budget decisions in its territory are analyzed. Are considered as the forms enshrined in the Federal law 131-FZ, dated 6 Oct. 2003, "About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation", and directly not provided by it, but applied at the municipal level.

The main attention is paid to self-taxation of citizens (which, despite its regulation in chapter about an economic basis of local government, is offered to be understood as an independent form of participation of the population in implementation of local government), and also the practicing of initiative budgeting implemented in certain subjects of Russia, but who did not find a normative regulation in regulations of the federal legislation.

Keywords: local government, forms of participation of the population in implementation of local government, initiative budgeting, means of self-taxation of citizens, local budget.

Право граждан осуществлять местное самоуправление посредством форм прямого волеизъявления закреплено в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Конституция Российской Федерации в качестве высших форм называет референдум и свободные выборы, в том числе проводимые на муниципальном уровне. По данным Минюста России, в 2017 г. было проведено 1 187 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации, еще 194 местных референдума было назначено на первую половину 2018 г. Их проведение обусловлено императивностью норм законодательства о местном самоуправлении, которые предусмат-

ривают обязательное проведение голосования населения по отдельным вопросам, это изменение границ муниципального образования, его преобразование, а также введение самообложения граждан (в подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны именно с введением этого механизма). Что касается местных выборов, то они, по общему правилу, являются единственно возможной формой формирования представительных органов местного самоуправления в таких муниципальных образованиях, как поселения (за исключением тех, где число избирателей не превышает 100 чел.), городские округа, внутригородские районы, внутригородские муниципальные образования городов федерально-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта № 18-411-340017 «Создание механизмов, обеспечивающих вовлечения населения муниципальных образований Волгоградской области в бюджетный процесс (инициативное бюджетирование)».

го значения. Кроме того, законами субъектов не может ограничиваться возможность сельских поселений предусмотреть в уставах избрание главы поселения на муниципальных выборах¹.

Вместе с тем, по отношению к общему числу муниципальных образований (по состоянию на 1 января 2018 г. в России насчитывалось 21 945 муниципальных образований²), местный референдум как форма непосредственного выражения власти народа применяется не слишком часто. А практика их проведения характеризуется «локализацией» на уровне отдельных субъектов. Так, из 1 187 местных референдумов, проведенных в 2017 г., 866 из них — в муниципальных образованиях Республики Татарстан, 105 — Кировской области, 84 — Пермского края³.

Сокращается и проведение муниципальных выборов. Повсеместное применение системы делегирования применительно к представительным органам муниципальных районов предусмотрено законами 21 субъекта Российской Федерации (из 80, в которых образованы муниципальные районы). Еще в двух субъектах применение системы делегирования формально поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы. В ряде субъектов в таких муниципальных образованиях, как муниципальные районы, муниципальные выборы вообще не проводятся⁴.

Поэтому в сложившихся условиях определенное внимание начинает уделяться и иным формам непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление⁵. В первую очередь, речь идет о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления. Через эти формы проявляется не публично-властный, а общественный характер института местного самоуправления, поскольку в их основе лежит добровольная самоорганизация как отдельных граждан, так и их объединений для решения вопросов местного значения. Примечательно, что закрепляющие эти формы нормы пятой главы Федерального закона от 6 октября

2003 г. № 131-ФЗ в течение достаточно длительного периода не подвергались серьезным изменениям, а в 2017–2018 гг. в них был внесен ряд новых положений. В частности, появились такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как староста сельского населенного пункта (ст. 27.1) и общественные обсуждения (ст. 28). Кроме того, особые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления внедряются в механизм его осуществления и в рамках возможности, закрепленной в ст. 33 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Она дает гражданам право участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, помимо перечисленных. «Дополнительные» формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления могут быть предусмотрены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом следует отметить, что, как правило, в уставах муниципальных образований о таких формах ничего не «говорится» (их положения преимущественно дублируют текст упомянутой ст. 33). Если они и закреплены в муниципальном образовании, то сделано это посредством издания отдельных правовых актов. Как представляется, причиной этому является то, что их применение долгое время обуславливалось преимущественно разнообразными интересами отдельных слоев и социальных групп, стремящихся для их выражения к самоорганизации, а для реализации — к диалогу с органами местного самоуправления. Поэтому в числе их были такие формы, как общественные экспертизы проектов муниципальных правовых актов, муниципальных программ, решений органов местного самоуправления; казачье самоуправление; советы предпринимателей и т.п.⁶

Но в последние годы среди этих форм возникают и такие, что затрагивают интересы всех жителей муниципального образования. К ним относятся, в частности, различные формы участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне.

Бюджетный кодекс Российской Федерации⁷ к бюджетным полномочиям муниципальных образований относит установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета. При этом жители муниципального образования в его нормах не определены в качестве участников бюджетного процесса (ст. 152). Тем не менее законодательство о местном самоуправлении устанавливает, что процесс принятия бюджета предполагает обязательное участие в нем населения. Прежде всего, через проведение публичных слушаний, на которые в императивном порядке должны выноситься проект местного бюджета и отчет о его исполнении. Существенным недостатком данной формы является невозможность граждан влиять на процесс утверждения направлений расходования

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

² Федеральная служба государственной статистики. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2018 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 10.11.2018).

³ Министерство юстиции Российской Федерации. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 — начало 2018 гг.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 10.12.2018).

⁴ Современные вызовы и перспективы развития : доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 220–221.

⁵ Соловьев С.Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61–65.

⁶ Коростелева М.В. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: особенности правового регулирования и реализации // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Юриспруденция. 2010. № 2. С. 71–75.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

бюджетных средств в нормативных рамках вследствие отсутствия обязательности сделанных в ходе публичных слушаний предложений.

Об императивном участии населения в бюджетном процессе на муниципальном уровне речь можно вести только в тех муниципальных образованиях, где полномочия представительного органа исполняет сход граждан. Жители таких муниципальных образований вправе на сходе утверждать как местный бюджет, так и отчет о его исполнении. По данным Минюста России, такая форма осуществления местного самоуправления предусмотрена уставами одного городского и 73 сельских поселений, в большинстве из которых численность населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению. При этом отдельные из них фактически покинуты населением, и сходы на их территории не проводятся по данной причине.

В сложившихся условиях определенное внимание и начинает уделяться механизмам вовлечения граждан в процесс принятия управленческих решений на муниципальном уровне, в первую очередь, в бюджетной сфере, в частности, инициативному бюджетированию. По мнению большинства авторов, оно включает в себя разнообразные практики определения и выбора жителями муниципального образования приоритетов расходования бюджетных средств⁸. Его активное внедрение в России началось в 2013 г., с разработкой Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. Необходимо отметить, что основными площадками для их внедрения в нашем государстве стали преимущественно небольшие муниципальные образования — сельские и городские поселения. Хотя зарождалась эта система начала в крупных городах, в России в процесс активно вовлечены только отдельные городские округа, причем не самые крупные в масштабах страны.

Для мировой практики партисипаторного бюджетирования императивно характерны регулярность применения (ежегодное повторение практики) и организация публичной отчетности⁹. В России эти качественные характеристики не всегда сопутствуют существующим практикам. Только отдельные регионы имеют сложившийся механизм применения инициативного бюджетирования на своей территории (в частности, в Ставропольском крае Программа поддержки местных инициатив осуществляется с 2007 г., и в ее рамках уже реализовано более 550 проектов)¹⁰. Поэтому в научной литературе инициативное бюджетирование характеризуют как российскую версию модели партисипаторного бюджетирования, специфический партисипаторный инструмент¹¹.

⁸ 25 вопросов об инициативном бюджетировании : учебное пособие / В.В. Вагин, Е.А. Тимохина и соавт. М. : Т8 Издательские технологии, 2017. 46 с.

⁹ Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38(320). С. 2.

¹⁰ Программа поддержки местных инициатив Ставропольского края. URL: <http://pmisk.ru> (дата обращения: 14.03.2019).

¹¹ Сивинцева О.В., Будник К.В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Ars Administrandi* (Искусство управления).

При этом на муниципальном уровне с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ нормативно предусмотрены определенные формы участия населения в принятии бюджетных решений. Наряду с уже упомянутыми публичными слушаниями необходимо назвать институт самообложения граждан. Он регламентирован в гл. 8, закрепляющей экономическую основу местного самоуправления, поскольку средства самообложения выступают неналоговым доходом в структуре местного бюджета. Сами же вопросы введения и использования разовых платежей граждан в порядке самообложения решаются на местном референдуме или на сходе граждан. Тем не менее самообложение можно рассматривать и как самостоятельную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления, по аналогии с голосованием по территориальным вопросам, которое также проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума (с учетом особенностей, установленных для него федеральным законом).

Закрепление ее в рамках главы, определяющей экономическую основу местного самоуправления, вызвано, как представляется, проблемой формирования доходной базы местного бюджета и попытками хотя бы частичного ее решения за счет внутренних средств софинансирования. В существующих условиях муниципальные образования вынуждены как оптимизировать расходы, так и искать дополнительные источники формирования доходов бюджета¹². Вместе с тем обязательность выражения согласия населения на введение механизма самообложения именно на референдуме затрудняет его применение. Действующее законодательство¹³ устанавливает жесткие требования признания референдума состоявшимся, а также закрепляет необходимость поддержки вынесенного на него решения более чем половиной участников референдума, принявших участие в голосовании.

Во многом по данной причине механизм самообложения граждан не получил повсеместного распространения¹⁴. По данным Минфина России¹⁵, в 2017 г. «география» введения самообложения включала в себя 36 регионов. Оно вводилось на территориях 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6% от общего количества муниципальных образований. Наибольший объем поступлений от самообложения в 2017 г. (96,0%) приходится на десять субъектов Российской Федерации, причем в общем

2018. Т. 10. № 1. С. 100; Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Указ. соч. С. 2.

¹² Бауэр В.П. Перспективы компенсации муниципальных налогов средствами инициативного бюджетирования // *Налоги*. 2018. № 3. С. 4.

¹³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁴ Сивинцева О.В., Будник К.В. Указ. соч. С. 104.

¹⁵ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2017 г. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 14.03.2019).

объеме средств самообложения, который составил 240,1 млн руб., 203,5 млн руб. поступило в Республике Татарстан (84,8% в доле всех средств).

Минфин подчеркивает, что практически весь объем (99,2%) поступлений средств самообложения приходится на поселения, что связано со сложностью реализации данного механизма на «крупных» территориях, таких как муниципальный район или городской округ. По этой причине с 2017 г. возможно введение разовых платежей не только в границах муниципального образования, но и в границах населенного пункта, входящего в его состав либо находящегося на межселенной территории муниципального района¹⁶.

С учетом обозначенных аспектов у инициативного бюджетирования гораздо больше возможностей для реализации. Также важным фактором его использования выступает и то, что программы инициативного бюджетирования сопровождаются достаточно высокой степенью государственной финансовой поддержки. Хотя внутренние барьеры не только эффективного развития, но и самого существования муниципальных образований во многом связаны с их недостаточным социально-экономическим потенциалом¹⁷, антикризисные меры, предпринимаемые в России, затрагивают, прежде всего, федеральный уровень и уровень субъектов федерации¹⁸. В силу этого существующие формы поддержки муниципальных образований в решении возложенных на них вопросов особенно востребованы. О такой финансовой поддержке самообложения государством федеральный законодатель не говорит, хотя это не делает ее невозможной. Но осуществляется эта поддержка преимущественно на региональном уровне. Так, например, в Кировской области нормативно определен порядок предоставления межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления по введению самообложения граждан¹⁹. Федерация же оказывает финансовую поддержку программам инициативного бюджетирования, а не самообложения граждан. При этом нормативное регулирование его на федеральном уровне практически отсутствует.

Важным и неоднозначным в практиках инициативного бюджетирования выступает вопрос финансирования выбранных населением проектов не только со стороны муниципального образования, но и самими жителями. То есть заключается ли оно лишь в определении приоритетов расходования части средств местного бюджета или предполагает финансовое участие населения в обозначенных ими в качестве приоритетных проектах. Существующие практики демонстрируют разный подход к его решению²⁰.

По мнению Минфина России, финансовое обеспечение реализации инициативных проектов должно осуществляться, в том числе, за счет привлечения инициативных платежей²¹. Им сделаны предложения по закреплению этого понятия в нормах бюджетного законодательства как денежных средств, которые включаются в состав неналоговых доходов местных бюджетов наряду со средствами самообложения граждан. При этом основным уровнем внедрения практики инициативного бюджетирования в России являются поселения, преимущественно сельские. А для большинства из них характерна узость сферы приложения труда, низкий уровень его оплаты, неразвитость «неаграрных» сфер занятости, что не обеспечивают сельскому населению социально приемлемый уровень дохода²². В таких условиях введение любого пользовательского платежа выступает неоднозначной мерой.

Как представляется, институт добровольных инициативных платежей должен получать развитие в деятельности территориального общественного самоуправления (далее — ТОС), а также практик «краундфандинга». Сейчас же на уровне ТОС не сложилась практика привлечения таких платежей²³.

Кроме того, нередко «инициативное бюджетирование становится упрощенным способом решения острых задач местного значения по обращениям граждан»²⁴. Т.А. Замбровская в этом смысле верно отмечает, что «механизмы самофинансирования не должны заменять средства бюджетов публично-правовых образований: ключевым при инициативном бюджетировании должна являться инициатива граждан по вопросам развития территории проживания, а не обязанность по перечислению инициативных

¹⁶ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в ст. 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7560.

¹⁷ Бабичев И.В. О некоторых правовых основах муниципальной экономики // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 14; Коростелева М.В. Правовое регулирование стратегического планирования в системе местного самоуправления // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2017. № 1. С. 50.

¹⁸ Швецов А.Н. Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. Т. 4. С. 7.

¹⁹ Постановление Правительства Кировской области от 16 февраля 2010 г. № 40/48 «О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан» // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru>

²⁰ Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 43.

²¹ Законодательное регулирование практик инициативного бюджетирования. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/06/main/8._Zakonodatelnoe_regulirovanie_praktik_initsiativnogo_budzhetrovaniya.pdf (дата обращения: 10.02.2019).

²² Современные вызовы и перспективы развития: доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2016. С. 301–302.

²³ Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС): спецдоклад. М.: Проспект, 2018. С. 69.

²⁴ Замбровская Т.А. Инициативное бюджетирование как инновационный подход к пополнению бюджетов публично-правовых образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3(24). С. 64.

платежей на решение текущих задач». Она делает вывод о том, что «решение жизненно важной проблемы (например, ремонт канализации, водопровода и т.п.) в рамках инициативного бюджетирования является следствием неправильной организации всего бюджетного процесса, в результате которого муниципальная власть не имеет средств для решения вопросов местного значения».

В силу этого нельзя рассматривать инициативное бюджетирование исключительно как способ решения бюджетных проблем местного уровня. Эта функция характерна, в первую очередь, для самообложения. Именно оно должно выступать способом бюджетного софинансирования населением конкретных вопросов местного значения. Инициативное же бюджетирование, в первую очередь, выступает формой участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне, в процессе определения путей развития территории. Именно с учетом этого субъектам и муниципальным образованиям рекомендуется развивать институт инициативного бюджетирования, утверждать нормативные правовые акты регионального и муниципального уровней.

Инициативное бюджетирование не способно решить системных проблем с местными бюджетами,

требующих изменения самой системы их формирования. Как представляется, оно должно быть направлено, прежде всего, на решение тех местных задач, которые дополняют нормативно закрепленные вопросы местного значения²⁵. Оно выступает значимым фактором определенного повышения прозрачности и эффективности бюджетных расходов, ресурсом для развития местного самоуправления. Именно через региональные программы инициативного бюджетирования муниципальные образования получили средства на реализацию давно ожидаемого «бюджета развития» своих территорий²⁶. Выступая формой участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне, оно способствует решению актуальных для жителей проблемных вопросов, изменению отношения людей к собственной роли в развитии территории.

²⁵ Современные вызовы и перспективы развития : доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2017. С. 111.

²⁶ Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова и др. М. : Алекс, 2017. С. 15.

Литература

1. 25 вопросов об инициативном бюджетировании : учебное пособие / В.В. Вагин, Е.А. Тимохина и соавт. М. : Издательские технологии, 2017. 46 с.
2. Бабичев И.В. О некоторых правовых основах муниципальной экономики / И.В. Бабичев // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 10–16.
3. Бауэр В.П. Перспективы компенсации муниципальных налогов средствами инициативного бюджетирования / В.П. Бауэр // Налоги. 2018. № 3. С. 3–7.
4. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.
5. Вагин В.В. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Власть. 2015. № 12. С. 42–47.
6. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. 312 с.
7. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2017. 484 с.
8. Замбровская Т.А. Инициативное бюджетирование как инновационный подход к пополнению бюджетов публично-правовых образований / Т.А. Замбровская // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3(24). С. 60–65.
9. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова и др. М. : Алекс, 2017. 124 с.
10. Коростелева М.В. Правовое регулирование стратегического планирования в системе местного самоуправления / М.В. Коростелева // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2017. № 1. С. 47–53.
11. Коростелева М.В. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: особенности правового регулирования и реализации / М.В. Коростелева // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Юриспруденция. 2010. № 2. С. 71–75.
12. Сивинцева О.В. Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование / О.В. Сивинцева, К.В. Будник // Ars Administrandi. Искусство управления. 2018. Т. 10. № 1. С. 96–127.
13. Соловьев С.Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? / С.Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61–65.
14. Швецов А.Н. Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом / А.Н. Швецов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2. Т. 4. С. 6–19.
15. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС) : спецдоклад / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. М. : Проспект, 2018. 160 с.

К вопросу о проектном управлении

Сачук Татьяна Викторовна, заведующий кафедрой экономики и финансов Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор экономических наук, доцент
sachuk_ptz@mail.ru

В статье представлены основные этапы административной реформы Российской Федерации и подробно рассмотрен процесс становления проектного управления в России. Выдвигается тезис, что методическое обеспечение и обучение государственных и муниципальных служащих, руководителей учреждений бюджетной сферы основам управления проектами, а также организация проектной деятельности являются важными предпосылками внедрения проектного управления, но не могут его подменить. Сделано предположение, что проектное управление необходимо осуществлять в сочетании с процессным управлением. Показано, что высокий уровень овладения проектной культурой предполагает учет специфических особенностей отрасли и сферы деятельности, а также конкретных задач уровня управления. Обосновано, что только сочетание проектного и процессного управления, а также высокий уровень проектной культуры позволят повысить результативность и эффективность деятельности органов исполнительной власти, приведут к достижению общественно значимых результатов и к реальному росту качества жизни населения.

Ключевые слова: проектное управление, процессное управление, проектная культура, проектная деятельность, управление проектами, административная реформа.

On Project Management

Sachuk Tatyana V., Head of the Department of Economics and Finance of the Karelia Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Doctor of Economics, Associate Professor

The article presents the main stages of the administrative reform of the Russian Federation and describes in detail the process of the formation of project management in Russia. Methodological support and training of state and municipal servants, heads of public sector institutions in the basics of project management, the organization of project activities are important prerequisites for the implementation of project management, but they cannot replace it. The author assumes that project management must be carried out in conjunction with process management. There is an idea in the article that a high level of mastery of the project culture involves taking into account the specific features of the industry, field of activity, specific tasks of the management level. The author insists: only a combination of project, process management and high level of project culture, is able to increase effectiveness and efficiency of executive authorities. Only this combination leads to the achievement of socially significant results and to a real increase in the quality of life of the population.

Keywords: project management, process management, project culture, project activity, project management, administrative reform.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. была поставлена цель: «внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях»¹. Предполагалось, что это позволит достичь планируемых общественно значимых результатов, более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений органов исполнительной власти, повысить эффективность использования ресурсов. Необходимо было внедрить комплексную систему ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности; разработать ключевые показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти, выработать показатели, позволяющие оценить степень достижения целей и действия исполнителей; внедрить управленческий учет, позволяющий распределять ре-

сурсы по задачам, а также обеспечить контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач и ряд других действий.

Наверное, можно выделить четыре этапа административной реформы:

1. Методическое обеспечение и активное внедрение ведомственного программирования. Была предпринята попытка разделить результат управленческих действий на непосредственный и конечный результат, что привело, на взгляд автора, к корректировке ряда ключевых положений, отражающих суть деятельности бюджетных организаций и органов исполнительной власти. Например, в Законе Российской Федерации «Об образовании» появился новый абзац, что содержание образования должно обеспечивать формирование духовно-нравственной личности², поскольку приобретенных учеником навыков читать и считать (непосредственный результат) явно недостаточно, если речь идет о формировании личности и развитии человека. Потом пришло

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» // СПС «КонсультантПлюс».

понимание, что в деятельность школы необходимо вернуть задачи воспитания и просвещения, что нашло отражение в новом законе об образовании и в новых образовательных стандартах.

2. Методическое обеспечение и активное внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, внедрение программного бюджета, разработка и реализация государственных программ на федеральном и региональном уровнях власти. Безусловно, это имело положительный результат, хотя потребовалось 3–4 года, чтобы достичь относительно равного качества проработки государственных программ на региональном уровне. Но на муниципальном уровне «программными» можно назвать бюджеты городских округов и некоторых муниципальных районов, но не бюджеты городских и сельских поселений. Не может быть обеспечено качество результата целого (на уровне страны и субъекта Российской Федерации) при отсутствии качества результата частного (на уровне муниципального образования). Значит, в рамках бюджетной системы страны, которая по своей сути обладает интегративными свойствами (имеет наличие качеств, присущих всей системе в целом, но не свойственных ни одному из ее элементов в отдельности), в полной мере эффективность действий пока не достигнута.

3. Методическое обеспечение и внедрение системы стратегического планирования. Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ вводил ряд новаций. Во-первых, самостоятельным уровнем стратегического планирования стал муниципальный уровень, но муниципальные образования оказались к этому не готовы. Документы стратегического планирования муниципальных районов необходимо было наполнять конкретной информацией о сельских и городских поселениях, расположенных на территории района (иначе районные документы будут поверхностными и нереалистичными), но на уровне поселений таких документов ранее не разрабатывали или имеющиеся документы были низкого качества. Во-вторых, появилась категория «система стратегического планирования», которая рассматривалась как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования. К сожалению, согласованность взаимодействия участников стратегического планирования, особенно между региональными и муниципальными уровнями власти, не была достигнута. Видение местным сообществом перспектив развития конкретной территории не совпадает с представлениями региональных органов власти, особенно в части развития отраслей производства, размещения объектов, деятельности (закрытия) социальных учреждений, что порождает конфликты и противостояние. Но нельзя отмахиваться от интересов местного сообщества, если мы не хотим получить новый виток обезлюдения значительных территорий страны, снижение уровней социальной стабильности и экономической устойчивости. В-третьих, закон предписывал, что документы территориального планирования должны основываться на основных положениях документа

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

целеполагания, т.е. стратегии. Но документы территориального планирования на муниципальном уровне делались в период 2012–2013 гг. в спешке и часто при отсутствии или низком качестве программ социально-экономического развития этих территорий, поэтому документы территориального планирования получились «усредненными» и не отражали специфику конкретной территории, возможности ее развития. Эта проблема чуть позже «высветилась» и на региональном уровне. Например, в Карелии низкое качество документов территориального планирования на муниципальном уровне, а также плохо поставленная система управления муниципальной землей сдерживали разработку проектно-сметной документации объектов и реализацию инвестиционных проектов региона, в том числе включенных в ФЦП «Развитие Республики Карелия на период до 2020 г.»^{4,5}.

К 1 января 2019 г. система стратегического планирования должна была быть выстроена, надеемся, что качество этой системы будет приемлемым.

4. Методическое обеспечение и активное внедрение методологии и инструментария проектной деятельности. В июне 2016 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»⁶. Потом было Постановление Правительства Российской Федерации № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁷ и была сформирована функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации. Далее было Постановление Правительства Российской Федерации № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»⁸. Пять государственных программ Российской Федерации были признаны пилотными, организация деятельности по достижению целей и реализация комплекса мероприятий в этих программах должны были быть построены на принципах проектного управления. Параллельно с этим шел процесс институционализации проектной деятельности. На федеральном и региональном уровнях были созданы организационные структуры управления проектами (федеральные и ведомственные проектные комитеты, проектные офисы, проектные команды и др.). Была выполнена

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2015 г. № 570 «Об утверждении федеральной целевой программы «Развитие Республики Карелия на период до 2020 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ А где инвесторы? URL: <https://stolicaonego.ru/analytics/a-gde-investory/>

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому планированию и приоритетным проектам» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

большая методическая работа (паспорт проекта, сводный план проекта и т.д.), организовано обучение государственных служащих федерального и регионального уровней. Правда, порой методические и смысловые новации представляли собой неточный перевод («кальку» англоязычного термина), что приводило к искажению смысла категории. Особо рьяные руководители регионов и региональных министерств отдавали указание создавать проектные офисы в каждой медицинской организации, в каждой школе. Желание отчитаться об **организации проектной деятельности**, на наш взгляд, затмевало собственно идею **проектного управления**. Нам некогда было ответить на вопросы:

1. Все ли виды человеческой деятельности могут быть сведены к реализации проектов, портфелей проектов?

2. В чем специфика внедрения проектного управления на государственном и на муниципальном уровне?

3. Каким образом следует сочетать проектное и процессное управление?

4. Кто и каким образом измеряет качество результатов проекта и насколько учтены в этом случае потребности всех заинтересованных сторон, в том числе получателя (потребителя) услуги — конкретного человека, а не только «функционального заказчика»?

5. Где предел разумности, и не приведут ли «перегибы» (безумная активность) на местах в части организации проектной деятельности к дискредитации здравой идеи?

Новый этап в организации проектной деятельности начался после Указа Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»⁹, в котором были определены 12 национальных проектов (программы), поставлены цели, целевые показатели, задачи. 31 октября 2018 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹⁰ и было признано утратившим силу Постановление Правительства Российской Федерации № 1050. Были утверждены новое Положение об организации проектной деятельности в Правительстве России и функциональная структура проектной деятельности. Установлены единые подходы к проектной деятельности, к организации работы органов управления проектной деятельностью, последовательности действий, функций, полномочий и ответственности участников проектной деятельности в ходе инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано организовать проектную деятельность в соответствии с этим постановлением. Одной из серьезных новаций стало введение нового поня-

тия «региональный проект» — это проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории этого субъекта федерации. Введение новой категории отражает ту правду жизни, что около двух третей полномочий по достижению целей и целевых показателей национальных проектов относятся к полномочиям субъектов Российской Федерации. Но пока нет оценок, насколько в этот процесс вовлечены муниципальные образования, в том числе в тех отраслях и сферах деятельности, где учредителем организаций, например, основного и дополнительного образования, учреждений культуры и физической культуры и в ряде других сфер деятельности, являются администрации местного самоуправления.

В Постановлении № 1288 особо оговорена необходимость синхронизации с бюджетным циклом и потому планирование мероприятий федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, осуществляется на три года, соответствующих федеральному закону о бюджете с ежегодным допланированием на очередной год.

Подведем промежуточный итог. Можно утверждать, что процесс формирования иерархично выстроенной модели проектной деятельности практически завершен. Обеспечена «увязка» стратегического, проектного и бюджетного планирования. Выработаны единые схемы и подходы, однозначно определена подчиненность и персональная ответственность. Система проектной деятельности представлена всеми тремя уровнями (федеральный, региональный, местный), механизм взаимодействия понятен, но может давать сбои в силу особого статуса местного самоуправления и по причине неготовности муниципальных образований работать по этим правилам и порядкам. Сформированная модель создает условия для повышения результативности и эффективности деятельности органов исполнительной власти. И это, безусловно, хорошо. Но остаются открытыми два вопроса:

1. Можно ли утверждать, что выстроенная модель осуществления **проектной деятельности** («проектная деятельность — деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проекта»¹¹) базируется на основных постулатах **проектного управления** (о чем шла речь в Концепции административной реформы)?

Для ответа надо вспомнить историю зарождения проектного управления и суть первых успешных проектов. Есть мнение, что это опыт зарубежных стран. Но проектирование является частью программирования, которое, в свою очередь, является одним из методов планирования. Крупнейшие стройки, освоение целинных земель, полет человека в космос, освоение месторождений углеводородов и многое другое, что было в нашей истории, — это проекты («проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Там же.

временных и ресурсных ограничений»¹²), и они имели свою специфику:

- возводились объекты капитального строительства или речь шла об ином другом материальном производстве, что обеспечивало обороноспособность страны, ее развитие и престиж;

- высшее руководство было задействовано на стадии формирования идеи и в процессе ее реализации, что давало возможность инициативно вносить коррективы в проект и обеспечивало принятие межведомственных решений;

- жестко соблюдались промежуточные и итоговые сроки, факт достижения результатов и ряд других параметров и характеристик;

- были особые социокультурные и социогуманитарные аспекты реализации этих проектов. С одной стороны, люди, вовлеченные в реализацию проектов, осознанно были готовы к жертвенности, подвигу, преодолению, воспринимали свой труд как служение народу своей страны, что «сняло» все незапланированные трудности и ограничения. Но, с другой стороны, среди «трудностей» могли быть интересы местных жителей, которых принудительно переселяли, потому что населенный пункт попадал в зону затопления создаваемого водохранилища, или не обращали внимание на накопление экологических рисков будущих периодов. Интересы местных жителей, особенности социокультурного развития местного сообщества, не учитывались.

Уровень исполнительской дисциплины при реализации планов и проектов (научно-исследовательских, технологических) был высоким, результаты достигались безусловно, а порой еще с опережением, превышением, экономией ресурсов и т.д., что в целом создавало впечатление целенаправленного, управляемого и успешного развития. Поэтому советский опыт планирования начали изучать и использовать в других странах (повышали роль государства в экономике, формировали государственные «заказы», реализовывали планы восстановления и развития европейских стран и государственные программы освоения космоса и др.). В 70-е гг. XX в. эти практики получили теоретическое осмысление в рамках «Школы планирования»¹³. При этом зарубежный опыт планирования, программирования и проектирования в рамках «Школы планирования» имеет несколько важных характеристик:

- построение стратегии и достижение стратегических целей рассматривается как формальный процесс;

- важны количественные результаты деятельности хозяйствующего субъекта;

- предпочтение отдается формализации процедур, проводится декомпозиция, возникает иерархия уровней с разными временными перспективами получения ресурсов и достижения результатов;

- в условиях ограниченного времени для принятия решений заранее разрабатываются сценарии и осуществляется «стратегический контроль» в значении пересмотра, корректировки ранее намеченного, оценки «уровня стратегического мышления» подчиненных;

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

¹³ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / пер. с англ.; под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2000. С. 44–70.

- операционализация действий предполагает, что бюджеты, задачи, планы, программы привязываются к определенной структурной единице и определяются для них как установочные, что создает систему контроля, количественные оценки целей становятся средствами контроля;

- одной из систем контроля («формальные, основанные на информации шаблонные процедуры») становится система проект-менеджмента как определенная схема действий со свойственным ей инструментарием.

В результате анализ начинал преобладать над синтезом, процесс начинал доминировать над смыслом, происходило чрезмерное обобщение (что фиксирует наличие проблемы) и не увлаживались «детали» (анализируя которые собственно и можно найти удачное решение проблемы), планирование игнорировало требования организации и культуры, не учитывались социальные процессы и явления (поскольку их формализация практически невозможна или будет чрезвычайно упрощенной и потому не сможет в себе содержать истинную мотивацию поведения людей как внутри компании, так и людей, находящихся во внешней среде компании).

Постараемся выделить то рациональное, что есть в отечественном и зарубежном опыте планирования, программирования, проектирования:

- понимание необходимости и навык измерять количественные цели, умение формулировать ожидаемые результаты;

- умение определять необходимые ресурсы (не только финансовые), прогнозировать их количество и изыскивать их;

- навык выявлять проблемы, соотносить цели, задачи, мероприятия, показатели деятельности;

- понимание необходимости наглядности и использование современного инструментария для составления графиков, диаграмм, трендов и др.;

- умение выявлять ключевые моменты и своевременно вносить коррективы в оперативную деятельность в случае отклонения от запланированных сроков, затрат ресурсов, недостижения результата;

- понимание рисков и ограничений управленческих решений, когда результат достигим только при определенных условиях, выявление и активное использование возможностей (порой как удачного стечения обстоятельств);

- разделение «целого» труда (часто межведомственного) и «общей» ответственности на совокупность или систему отдельных составляющих «частных» видов труда и персонализация ответственности исполнителей.

Безусловно, знания, умения и навыки применения вышеперечисленных инструментов и средств **управления проектами** (портфелями проектов) в рамках **проектной деятельности** у современных менеджеров, в том числе в сфере государственного и муниципального управления, должны быть, иначе деятельность перестает быть результативной и процесс управляемым. Но собственно **проектное управление** — это более сложная категория, и очень жаль, что понимание данного факта нет¹⁴. Автор берет на

¹⁴ Выступление Н. Штурбиной. Видеотрансляция конференции. РАНХиГС. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/>

себя смелость настаивать, что разница в категориях «управление проектами» и «проектное управление» есть, и дело в разных смыслах.

Проектное управление — это одна из современных управленческих методик (подходов), имеющих свою специфическую сущность. Методика предполагает конкретизацию одного из возможных методов управления, доведение его до инструкций, алгоритмов, четкого описания способов существования¹⁵. При характеристике особых черт проектного управления его сравнивают с процессным управлением и указывают на ряд отличий проекта от процесса, например, наличие конкретной измеримой цели и результатов. Но и в процессном управлении одной из характеристик является результат. Важно подчеркнуть другое, в процессном управлении предполагается нацеленность действий на достижение *конечного результата*, т.е. присутствует понимание — ради чего (кого) совершаются все действия в организации (компании), поскольку предполагается создание *некого результата, ценного для потребителя*. Процессное управление — это еще и нацеленность на постоянное улучшение *качества конечного продукта и удовлетворение клиента*, на его основе *выстраивается идеология и создается система менеджмента качества*. Процессное управление предполагает *создание новых и развитие существующих горизонтальных связей в организациях* между подразделениями и сотрудниками, которые задействованы в одном процессе и, при необходимости, могут координировать работу самостоятельно.

Именно в процессном управлении можно найти все то, что сегодня признается как «слабое звено» проектного управления, и не надо вводить раздел «Модель функционирования результата», а **нужно понять необходимость сочетания процессного и проектного управления**. Процессы обычно составляют значительную часть в трудовой активности организации в целом. Если проект стал типовым, то это, скорее, бизнес-процесс, а разработка и внедрение нового бизнес-процесса может рассматриваться как проектная деятельность¹⁶. Проектная деятельность дает толчок в развитии, но образовавшиеся новые знания, умения, практики, в случае их положительного воздействия на конечный результат деятельности организации, становятся новой «рутиной» и могут быть представлены новыми процессами. Процессная деятельность обеспечивает устойчивость функционирования развивающейся (усложняющейся) системы. «Новая» процессная деятельность отражает «новые» результаты реализованных проектов по мере развития системы в силу меняющихся внутренних и внешних обстоятельств и условий (в полном соответствии с методом «от абстрактного к конкретному и к новому качеству абстрактного»). Если искусственно отрывать эти две управленческие методики (подхода) друг от друга в процессе управления, можно получить следующую ситуацию. Министер-

ство здравоохранения Карелии планировало до конца 2018 г. построить 18 модульных фельдшерско-акушерских пунктов (далее — ФАП) в небольших деревнях и поселках. Установка ФАПов осуществлялась за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации, который уже выделил Карелии на эти цели 57,8 млн руб., а также за счет средств республиканского бюджета (это еще 17,8 млн руб.). Но фельдшеры есть только для пяти ФАПов, в остальных будут работать выездные бригады. Депутаты Законодательного собрания Республики Карелия обратили внимание, что численность жителей в этих населенных пунктах значительно колеблется (растет в летний период и становится минимальной зимой), а также поставили вопрос о содержании ФАПов, поскольку у муниципальных «резервного» фонда жилья и денег на их содержание нет. Кроме того, пока 13 ФАПов будут стоять закрытыми, региональный бюджет также будет нести расходы по этому комплексу имущества. Подводя итог, один из депутатов предложил Министерству здравоохранения Карелии «не заниматься строительством потемкинских деревень»¹⁷. В подобной ситуации следует ли все свести к «плохой проработке проекта» или все-таки сочетать процессные и проектные управленческие методики? Понимание процесса оказания медицинской помощи ограниченному и нестабильному по численности населению отдаленных территорий (специфика Карелии), обеспечение права людей на медицинскую помощь, планирование текущих затрат функционирования объекта и ряд других факторов могли изначально привести к принятию иного решения, например, развитию мобильных видов медицинской помощи. Мог быть разработан другой проект, когда достижение непосредственного результата ведет к достижению конечного результата — повышению качества медицинского обслуживания жителей.

Только сочетание процессной и проектной методики (подхода) управления действительно может обеспечить:

- сочетание количественных показателей и качественных характеристик деятельности;
- непротиворечивость непосредственных результатов и конечных результатов;
- принятие исполнителем проекта на себя пролонгированной ответственности за результаты;
- сочетание уникальности внешней и внутренней среды каждой организации с тиражируемостью алгоритмов (лучших практик);
- осуществление дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей, поскольку одним из факторов регионального развития являются «географические, природно-климатические, демографические и социокультурные особенности регионов»¹⁸.

akademiya-vnedryaet-proektnoe-upravlenie-v-rossijskom-obrazovanii

¹⁵ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 1999. URL: <http://www.ebk.net.ua/Book/Ses/m/0311.htm>

¹⁶ Управление проектами. URL: <http://forpm.ru/процессное-управление-vs-проектное>

¹⁷ Укконе А. «Потемкинские деревни». В Карелии потратят миллионы на сельские ФАПы и закроют их на замок? URL: http://vestikarelii.ru/novosti_kompanij/potemkinskie-derevni_-v-karelii-potratjat-milliony-na-selskie-fapy-i-zakrojut-ih-na-zamok/

¹⁸ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

Подводя итог рассуждениям по первому вопросу, еще раз вспомним, что в Концепции административной реформы в Российской Федерации речь шла именно о проектном управлении. А пока складывается впечатление, что, чрезмерно увлекшись отдельными инструментами разработки и управления проектами, организацией проектной деятельности, органы государственной власти начинают «управлять бумагами», забывая о конечном потребителе. На совещании с членами правительства Президент России В. Путин обратил внимание, что результаты исполнения нацпроектов «должны будут выражаться не в цифрах и в отчетах, а в реальных делах и в восприятии людьми того, что сделано на самом деле»¹⁹. Только сочетание процессного и проектного управления (в правильном и точном понимании сущностной специфики каждой из методик) может привести к реальному повышению качества жизни россиян, обеспечить устойчивый экономический рост и повышение конкурентоспособности страны.

2. Насколько выстроенная модель осуществления проектной деятельности пронизана, впитала в себя проектную культуру?

Применительно к проектной культуре оправданно опираться на понимание культуры как уровня овладения той или иной областью знаний или деятельности. В процессе анализа уровня овладения проектной культурой важно отслеживать уровень использования накопленного опыта, приемов и способов получения и передачи информации, принятия решений, умения выделять особые характеристики деятельности и творчески применять наработанные и известные алгоритмы, а также транслировать определенные культурные ценности, образцы поведения. Вспомнить, что в зависимости от преобладания конкретной деятельности можно разделить организации и отнести каждую к определенному типу: организация, где преобладает проектная деятельность, или организация, где преобладает процессная деятельность. Непосредственно понимание данного факта — это уже один из элементов, характеризующих уровень проектной культуры. Кроме того, важно понимать специфику отрасли и сферы деятельности (ограничений и возможностей), чтобы достичь максимально возможного результата при установленных требованиях к его качеству. В качестве примера рассмотрим сферу образования.

В законе «Об образовании в Российской Федерации» сказано, что «образование — единый целенаправленный процесс воспитания и обучения...», «обучение — целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся», «воспитание — деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося...»²⁰. Мы понимаем, что процессы образования и воспитания имеют свою специфику и слабо формализуемые результаты. Можно оценить знания, умения, навыки, а вот утверждать, что «на дату 01.03.20... года человек воспитан» — уже нельзя, так же, как невозможно оценить, насколько сформирова-

на у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни. На взгляд автора, новое название — Министерство просвещения Российской Федерации — гораздо точнее отражает особые задачи и специфику данной сферы деятельности. В ноябре 2018 г. министр просвещения Российской Федерации Ольга Васильева раскритиковала увлечение образовательных организаций «инновациями» и «проектной деятельностью»: важно не иностранное название, а суть работы. «Только прихожу в детский сад, в школу любую, — там «проектная деятельность», — сказала Васильева. По словам министра, нужно видеть суть за иностранными терминами, которые зачастую применяются некорректно»²¹. Навязывание отрасли шаблонов и алгоритмов проектного управления без учета ключевых особенностей деятельности сферы образования очень напоминает новацию ради новации.

Применение принципов планирования и отчасти проектирования в решении социальных задач в зарубежных странах также ограничено. В монографии Барбера М.²² представлен опыт решения конкретных задач и достижения непосредственных результатов в попытке реформировать государственные услуги Великобритании (здравоохранение, образование). Интересны его суждения о значимости административно-командного подхода (приказы из центрального офиса и контроль за их исполнением), что позволяет очень быстро перевести услугу из разряда «ужасная» в разряд «удовлетворительная»²³, о необходимости взаимодействия центральных и местных органов власти и учета местных обстоятельств²⁴. Барбер М. делает вывод, что, несмотря на некоторое улучшение ситуации, большая часть запланированных результатов в сфере образования не была достигнута, а вот сфера здравоохранения была более успешно реформирована. Действительно, сфера здравоохранения интересна тем, что, с одной стороны, оценивается «законченный случай» лечения в поликлинике, в стационаре (как некий объективно оцениваемый результат с фиксированными характеристиками качества, полученный за период времени), а с другой, есть специфика оказания медицинской помощи больным с хроническими заболеваниями или оказание паллиативной медицинской помощи (где преобладает процесс). В здравоохранении организация диспансеризации — это проект, который в силу типового характера и повторяемости становится бизнес-процессом. Очевидно, что и в других отраслях деятельности можно найти значимые специфические черты и ключевые особенности, и высокий уровень проектной культуры предполагает учет данных особенностей.

На наш взгляд, есть еще один важный аспект проектной культуры. Следует разделять уровни управления и соотносить проектное и процессное управление для каждого из уровней. На федеральном уровне

¹⁹ Путин потребовал добиваться реальных результатов нацпроектов, а не бумажных отчетов <https://tass.ru/ekonomika/6006643>.

²⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Васильева попросила педагогов не увлекаться «инновациями» и «проектами». URL: <https://www.interfax.ru/russia/639103>

²² Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании / пер. с англ. Е.К. Кудрявцевой, Н.Э. Марковой; под науч. ред. Я.И. Кузьминова, А.В. Каименко, отв. ред. Ж.И. Смирнова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ИД Высшей школы экономики, 2011. С. 393.

²³ Там же. С. 303.

²⁴ Там же. С. 324–328.

управления преобладает проектное управление, на нижестоящих уровнях управления доля проектного управления сокращается при постоянном росте доли процессного управления, который становится преимущественным на уровне деятельности организации. На уровне образовательной организации, которая непосредственно взаимодействует с учениками, родителями, местным сообществом, учитывает социокультурные особенности населенного пункта или его части, создает предпосылки достижения подлинного благополучия детей и семей, безусловно, преобладает процессное управление. Только процессный подход может обеспечить подлинное благополучие как расширенный набор индикаторов, характеризующих качество жизни человека со всех сторон, в том числе субъективным ощущением счастья, развитостью демократических институтов и общественного участия, возможностями для самореализации. Особенно это становится важным при оценке нового показателя эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации — «оценка населением условий для самореализации, в том числе для самореализации детей»²⁵.

Низкий уровень проектной культуры людей, увлеченно и рьяно внедряющих проектное управление во все сферы деятельности без исключения, без учета специфики деятельности и без осознания общего и особенного в каждом виде труда, может привести к неоправданным расходам ресурсов, к разочарованию вовлеченных в эту деятельность людей и отторжению ими самой идеи проектного управления, а значит, све-

сти на нет все достоинства данной методики (подхода) управления.

В заключение можно сделать ряд выводов.

Процесс внедрения методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления оказался чрезвычайно сложным и занял больший, чем предполагалось, период времени. Проектное управление оправдано рассматривать как одну из методик осуществления управленческой деятельности. Основное внимание пока было уделено формированию знаний и навыков управления проектами и построению иерархичной модели проектной деятельности на федеральном, региональном и частично на местном уровне. На современном этапе для повышения качества управления следует больше внимания уделять сущности проектного управления и его сочетанию с процессным управлением. При этом процесс управления следует нацелить на достижение конечных результатов, и фактически внедрять стандарты государственных и муниципальных услуг, основанных на позиции потребителя этих услуг. Овладение проектной культурой предполагает понимание значимых факторов, которые присущи конкретной отрасли (сфере деятельности) и разным уровням управления, а также реализацию дифференцированного подхода к объектам управления, в том числе к открытым, многоаспектным и многофункциональным социальным системам. Вдумчивое и ответственное отношение к сущности проектного управления, комплексное сочетание разных методик (подходов) управленческой деятельности, аккуратное и сдержанное внедрение лучших практик, повышение проектной культуры лиц, вовлеченных в проектное управление, позволят достичь результативного, эффективного и качественного государственного и муниципального управления, а также создадут предпосылки повышению качества жизни и благополучия граждан страны.

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/42465>

Литература

1. Барбер М. Приказано добиться результат. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании / М. Барбер; пер. с англ. Е.К. Кудрявцевой, Н.Э. Марковой; под науч. ред. Я.И. Кузьминова, А.В. Клименко; отв. ред. Ж.И. Смирнова. М. : ИД Высшей школы экономики, 2011. 393 с.
2. Минцберг Г. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел; пер. с англ.; под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб. : Питер, 2000. 336 с.

Уважаемые авторы!

Рады сообщить, что вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на autog-rq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию.

Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней. Часть 2*

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

Попов Роман Аркадиевич, заместитель директора направления муниципального экономического развития Фонда «Институт экономики города», доцент Высшей школы экономики
popov@urbaneconomics.ru

В статье анализируются документы субъектов Российской Федерации и межмуниципальные соглашения на предмет отражения в них вопросов управления развитием городских агломераций.

Ключевые слова: городские агломерации, межмуниципальное взаимодействие, стратегическое планирование.

Reflection of Urban Agglomeration Development Issues in Strategic Planning Documents and Regional and Inter-Municipal Program Documents. Part 2

Puzanov Aleksandr S., General Director of the Institute for Urban Economics, Professor of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

Popov Roman A., Deputy Director of the Department of Municipal Economic Development of the Institute for Urban Economics Foundation, Associate Professor of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

The article analyzes documents of constituent entities of the Russian Federation and inter-municipal agreements as to reflection of urban agglomeration development issues.

Keywords: urban agglomerations, inter-municipal cooperation, strategic planning.

3. Концепции развития агломераций

Закон № 172-ФЗ не предусматривает наличие такого документа, как стратегия социально-экономического развития агломерации. В то же время, согласно ч. 9 ст. 32 указанного закона, стратегии социально-экономического развития могут разрабатываться для части территории субъекта Российской Федерации, отвечающей определенным условиям, и городская агломерация этим условиям отвечает. Однако прецеденты разработки стратегии социально-экономического развития агломерации как части территории субъекта Российской Федерации в чистом виде на сегодняшний день не выявлены¹. К ним близка Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года, но территория этой зоны шире территории Барнаульской агломерации.

Вместе с тем существует ряд документов и проектов документов де факто стратегического характера, как правило, носящих более мягкое название «концепций» развития агломераций: Концепция развития Барнаульской агломерации на период до 2025 г., Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск — Северск — Томский район», Концепция развития Сургутской агломерации и пр.

¹ Существует документ под названием «Стратегия развития Самарско-Тольяттинской агломерации», но, по сути, это также документ концептуального характера, не являющийся документом стратегического планирования в трактовке федерального законодательства.

* Начало статьи опубликовано в № 1 за 2019 г. От редакции: уже после принятия статьи в журнал материал, положенный в ее основу, был включен в пакет документов «круглого стола» по вопросам регулирования агломерации, который состоялся 15 февраля 2019 г., и размещен на сайте Государственной Думы.

Заказчиком разработки таких документов обычно выступают органы государственной власти субъекта Российской Федерации, но их статус зачастую неясен. По сути, это нечто среднее между неформально не обязывающей научно-исследовательской работой, посвященной выявлению границ и (или) направлений перспективного развития агломерации, и региональным документом стратегического планирования, интегрированным в систему социально-экономического планирования региона.

Структура подобных документов близка структуре традиционных стратегий социально-экономического развития. Как правило, они содержат детальный анализ социально-экономического положения соответствующих агломераций (включая SWOT-анализ), формулируют направления их развития с конкретизацией отраслевых приоритетов территорий в рамках агломераций и включают в себя некую модель управления развитием агломерации. Степень детализации этой модели различна, но во всех случаях она базируется на договорных принципах межмуниципального взаимодействия.

Наиболее «продвинутый» подход к содержанию концепций развития агломерации представлен в Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск — Северск — Томский район» и Концепции развития Сургутской агломерации (они обе разработаны Институтом территориального планирования «Урбаника», что обуславливает единство методического подхода).

В рамках перечня вопросов местного значения муниципальных образований, входящих в эти агломерации, на основе системы критериев выделены потенциальные вопросы совместного ведения агломерации, ранжированные, в свою очередь, на вопросы, которые могут решаться муниципалитетами совместно в первую и во вторую очередь. Далее установлены организационно-правовые механизмы реализации агломерационных проектов в зависимости от характера решаемых задач: от заключения и исполнения краткосрочных либо долгосрочных договоров о совместной деятельности до создания межмуниципальных хозяйствующих субъектов для институционализации совместного решения публичных задач на постоянной основе. Предусмотрено и создание координационных советов агломерации, обеспечивающих межмуниципальное взаимодействие.

4. Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций

Это самая распространенная форма институционализации управления развитием агломераций: не менее чем в 12 субъектах Российской Федерации из числа рассматриваемых были заключены межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций.

Наиболее типичны **многосторонние соглашения о взаимодействии муниципальных образований в целях развития агломераций**. Они подписываются (в идеале) всеми муниципальными образованияами, входящими в агломерацию (иногда также исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации), и носят в большей степени декларативный характер, намечая контуры потенциального взаимодействия по широкому кругу вопросов без их детализации. Намерений учреждения межмуниципальных некоммерческих организаций или хозяйственных обществ в таких соглашениях не выявлено, в лучшем случае констатируется законодательно установленное право муниципальных образований их создавать для решения вопросов развития агломерации. Финансовые обязательства сторон в данных соглашениях также отсутствуют.

Остановимся на соглашениях, которые на общем фоне выглядят наиболее содержательными. Так, соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал», разработанные по единому образцу (типичная ситуация для соглашений, разрабатываемых для агломераций одного региона), содержат договоренности о реализации муниципальными образованиями, входящими в эти агломерации, следующих конкретных шагов:

- разработка концепции социально-экономического развития агломерации;
- участие в согласовании проекта СТП агломерации (разработчиком в данном случае выступает субъект Российской Федерации);
- обмен информацией, проведение совместных совещаний, конференций;
- создание межмуниципального совета (с участием представителей правительства Челябинской области) с целью представления интересов агломерации в различных органах, согласования стратегических направлений развития муниципальных образований — участников агломерации, координации деятельности по созданию и функционированию агломерации.

Также разработанные по единому образцу Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области и Соглашение о создании и совместном развитии Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области содержат более широкий набор задач, которые призваны решаться в рамках межмуниципального сотрудничества, и механизмов их решения. В частности, указанными соглашениями предполагаются:

- формирование стратегических приоритетов комплексного развития территории агломерации на средне- и долгосрочную перспективу;
- мониторинг и анализ социально-экономических процессов на территории агломерации;
- разработка и утверждение планово-прогнозных документов развития агломерации;
- разработка и реализация управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества при планировании объектов размещения капитального строительства;
- обоснование развития транспортной инфраструктуры на территории агломерации;
- разработка предложений по оптимизации системы расселения на территории агломерации.

Как видим, большинство задач здесь уже выходят за рамки обмена информацией и согласования проектов документов: речь, как правило, идет о совместной работе, результатом которой явятся некие общие для муниципальных образований агломерации документы. Но статус этих документов и механизмы их разработки, тем не менее, не раскрыты.

Соглашение о создании и совместном развитии Пермской городской агломерации отличается от упомянутых выше тем, что подписано только двумя участниками агломерации — городским округом Пермь и Пермским муниципальным районом. По содержанию оно близко новосибирским, но содержит и ряд менее «стандартных» пунктов — о подготовке и направлении в правительство края предложений об учете агломерации в схеме территориального планирования и Стратегии социально-экономического развития Пермского края и (уникальный случай!) об «организационном оформлении» Пермской городской агломерации в долях: город Пермь — 2/3, Пермский район — 1/3. Однако форма этого организационного оформления не уточнена, в чем выражаются указанные доли, из текста соглашения не ясно.

Отдельную группу составляют **двусторонние соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между городом-ядром агломерации и окружающим его (примыкающим к нему) муниципальным районом**. В таких соглашениях, в отличие от также двустороннего соглашения между Пермью и Пермским районом, агломерационная тематика не выносится в предмет соглашения, а решаемые задачи не позиционируются как задачи агломерационного развития, даром что де факто все равно работают на агломерационную интеграцию.

Так, в Соглашении о межмуниципальном сотрудничестве между городским округом Томск и Томским муниципальным районом указано, что стороны обязуются сотрудничать в числе прочего «в процессе выполнения мероприятий, направленных на создание и организацию деятельности агломерации «Большой Томск»», но в перечне целей, для достижения которых

заключено соглашение, понятие агломерации не фигурирует. Содержательно же это соглашение затрагивает исключительно совещательные формы сотрудничества (информационный обмен, создание совместных рабочих групп, проведение совместных совещаний). Правда, в числе целей соглашения фигурирует «объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов сторон для совместного решения вопросов местного значения», но механизмы достижения этой цели не приводятся.

Наряду с подобными декларациями о намерении «дружить» имеются и примеры более конкретизированных двусторонних соглашений, заключаемых с целью разрешения определенных проблем межмуниципального взаимодействия и (или) предотвращения возможных межмуниципальных конфликтов в хозяйственной сфере. Однако и в этих случаях используются исключительно механизмы согласования и координации деятельности между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию.

Так, Соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием город Иркутск и Иркутским районным муниципальным образованием (слово «агломерация» в нем не упоминается) затрагивает широкий круг вопросов предоставления услуг водоснабжения и водоотведения. Установлено, что в целях реализации соглашения стороны согласовывают совместный план мероприятий. При этом соглашение не предусматривает ни формирование каких-либо межмуниципальных организаций для оказания данных услуг, ни разработку документов общемуниципального характера (например, единой схемы водоснабжения и водоотведения Иркутска и Иркутского района). Основные механизмы сотрудничества, как можно понять из соглашения, — согласование муниципальных документов и консультации по спорным вопросам.

5. Положения об органах управления развитием агломераций

Положения об органах управления развитием агломераций, как правило, разрабатываются во исполнение положений региональных законов и (или) межмуниципальных соглашений о создании соответствующих органов. Подавляющее большинство таких органов управления — совещательные, и наиболее типичной их формой является координационный совет (или просто совет) по развитию агломерации (далее — КС). Функции координационных советов, установленные соответствующими положениями, от агломерации к агломерации разнятся несущественно

(многие из них восходят к единому шаблону). В большинстве случаев в число функций КС входят информационное взаимодействие в тех или иных сферах муниципального управления (в первую очередь, в сфере градостроительной деятельности), разработка совместных предложений и рекомендаций субъекту Российской Федерации, участие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие агломерации.

В таблице 1 приведены данные о представительстве в составах КС некоторых агломераций органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных участников.

Как видно из таблицы, в составах КС абсолютно преобладают представители органов государственной власти (исключение — КС по развитию Новосибирской агломерации). Руководит КС в большинстве случаев чиновник ранга заместителя главы или председателя правительства субъекта Российской Федерации (в агломерациях Белгородской области — непосредственно губернатор), а основу членского состава составляют региональные министры (экономики, регионального развития, ЖКХ и пр.). Заместителем председателя КС, то есть де факто реальным руководителем, как правило, выступает региональный министр строительства.

Что касается муниципалитетов, то они в КС представлены в основном главами муниципальных образований или главами администраций (реже — еще и председателями местных советов депутатов). В КС Саратовской агломерации от Саратова, наряду с главой городского округа, входит председатель комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству администрации городского округа.

К «иным участникам» КС отнесены руководители образовательных учреждений, проектных институтов, экспертных организаций, коммунальных организаций, реже (специфика Белгородской области) — промышленных предприятий. Наиболее широко иные участники представлены в КС по развитию Саратовской агломерации — это самый «демократичный» по составу из рассмотренных КС. В то же время, например, в Самарской области положение о КС прямо ограничивает состав совета исключительно чиновниками регионального и местного уровней публичной власти.

В целом можно заключить, что институт координационных советов по развитию агломераций в суще-

Таблица 1

Состав координационных советов по развитию агломераций, чел.

Агломерация	Всего членов КС	Органы государственной власти субъекта РФ	Органы местного самоуправления	Иные участники
Саратовская	19	10	5	4
Ростовская	22	12	9	1
Новосибирская	22	10	11	1
Барабинско-Куйбышевская	28	18	9	1
Белгородская	15	8	3	4
Старооскольско-Губкинская	19	8	4	7
Владивостокская	13	7	6	0

ствующем виде в большей степени ориентирован на согласование градостроительной деятельности внутри агломераций. Об этом свидетельствуют и набор функций, указываемых в положениях о КС, и персональные составы советов.

Лишь немногие агломерации продвинулись по пути формирования органов управления развитием агломераций далее создания координационных советов, сформировав также исполнительный орган управления в форме АНО или ОАО. Ведущую роль в этих органах, как правило, играл субъект Российской Федерации — и, как следствие, в некоторых агломерациях (Красноярская, Иркутская) управленческая деятельность на определенном этапе застопорилась после смены регионального руководства.

Единственный пример НКО, созданной для управления развитием агломерации по инициативе и силами исключительно входящих в агломерацию муниципальных образований, представляет ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий». Согласно ее уставу ассоциация является «добровольным объединением исполнительно-распорядительных органов и иных органов местного самоуправления муниципальных образований Алтайского края». Органы государственной власти Алтайского края в числе учредителей ассоциации не представлены.

Межмуниципальные хозяйственные общества в качестве органов управления развития агломерациями не выявлены. При этом прецеденты создания таких обществ с целью совместного решения вопросов местного значения в России существуют, но касаются исключительно взаимодействия муниципальных образований вне агломераций. Кроме того, соглашения о создании таких обществ в массе своей заключаются между муниципальным районом и одним из расположенных на его территории поселений², в силу чего их правильнее отнести к сфере, скорее, вертикального, нежели горизонтального взаимодействия.

Заключение

Хотя Закон № 131-ФЗ наделяет муниципальные образования правом создавать межмуниципальные некоммерческие организации и хозяйственные общества, практика формирования таких организаций в целях управления развитием агломераций в России не получила распространения. Существующие примеры создания межмуниципальных хозяйственных обществ не затрагивают территории агломераций и касаются, как правило, взаимодействия муниципального района и поселения на его территории. Основным механизмом межмуниципального сотрудничества в сфере

² См., например: Соглашение между Муьским муниципальным районом и городским поселением Северомуйское по организации в границах городского поселения теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (Республика Бурятия); договор между Брединским муниципальным районом и Брединским сельским поселением о создании ООО «Коммунальщик» (Челябинская область).

Литература

1. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.
2. Шугрина Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
3. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.

управления развитием агломераций в России является согласование документов и координация управленческой деятельности через межмуниципальные совещательные и координационные органы.

Основным субъектом управления развитием агломераций выступает государство. Субъекты Российской Федерации присутствуют в качестве стороны в некоторых межмуниципальных соглашениях, выступают заказчиками большинства действующих плановых документов для территорий агломераций и играют ключевую роль в немногочисленных агломерационных управленческих структурах (исключение — Барнаульская агломерация, в модели управления развитием которой Алтайский край не представлен). Участие муниципальных образований в этих проектах в лучшем случае формально, сводится к согласованию разрабатываемых документов. Издержками же таких моделей управления является сворачивание агломерационных проектов при утрате интереса к ним со стороны региональных властей.

При этом развивается и практика фактического «прямого государственного управления» агломерациями путем передачи субъекту Российской Федерации ключевых полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в агломерацию, в сферах градорегулирования, территориального планирования и землепользования. Развитие агломераций используется фактически как повод для такой передачи.

С другой стороны, можно говорить о субъектах Российской Федерации, пытающихся сравнительно системно проводить агломерационную политику без создания специальных управленческих структур, не считая координационных советов. Это, прежде всего, Самарская, Новосибирская, Челябинская области, где действуют межмуниципальные соглашения о взаимодействии в сфере развития агломераций, разработаны схемы территориального планирования агломераций, а в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации агломерационная тематика занимает важное место. При этом данные документы не разрабатываются независимо друг от друга, а осмысливаются как часть единого комплекса. Но и в этих случаях «первую скрипку» в организации внутриагломерационного взаимодействия играют не муниципальные образования.

Содержательно в направлениях межмуниципального и государственно-муниципального взаимодействия в целях развития агломераций ощутим «крен» в сторону территориального планирования и градорегулирования. Именно эти сферы акцентируются в межмуниципальных соглашениях и региональных законах о развитии агломераций, именно эти полномочия в основном передаются региону в рамках «прямого государственного управления» агломерациями. В составе координационных советов по развитию агломераций ключевую роль также играют специалисты в сфере (градо)строительства. Соответственно, задачам институциональной интеграции, стимулирования экономического развития и пр. уделяется существенно меньше внимания.

Правовые и экономические аспекты инвестиционного потенциала городов-миллионников: обсуждение продолжается

Шерстобоев Олег Николаевич, заведующий кафедрой административного, финансового корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент
sherson@yandex.ru

Макарцев Андрей Алексеевич, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент
makarzew@mail.ru

В г. Новосибирске прошел научно-практический «круглый стол», посвященный исследованию правовых и экономических аспектов инвестиционного потенциала крупных муниципальных образований, население которых превышает один миллион жителей.

Ключевые слова: крупные муниципальные образования, стратегия социально-экономического развития, инвестиции, развитие территорий.

Legal and Economic Aspects of the Investment Potential of Cities with a Population of 1 Million or More: The Discussion Continues

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

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

The scientific and practical round table was held in Novosibirsk. It was dedicated the issues of legal and economic development the investment potential of great municipal entities with population more million.

Keywords: large municipalities, social and economic development strategy, investments, territory development.

5 октября 2018 г. в Новосибирском государственном университете экономики и управления состоялся научно-практический круглый стол «Инвестиционный потенциал городов-миллионников: правовые и экономические аспекты». Это мероприятие проводилось в рамках Конгресса городов-миллионников, учредительное заседание которого состоялось в июне по инициативе мэрии г. Новосибирска. Конгресс является пространством для обсуждения вопросов социально-экономического развития крупных городов, выработки практических предложений, объединения представителей власти, науки, общества. Участники «круглого стола» попытались проанализировать правовые основы, обеспечивающие инвестиционное развитие крупных городов, сделать выводы об имеющихся возможностях и недостатках, предложить пути совершенствования системы законодательства и практики их применения, продемонстрировать роль крупных городов в обеспечении социально-экономической стабильности Российской Федерации и потенциале ее дальнейшего развития. В результате был сделан вывод о том, что города-миллионники являются драйверами развития регионов страны, обеспечивающими их политическую, экономическую и социальную стабильность, предоставляющими возможности для личностного роста каждого жителя. Комфортная городская среда в современном ее понимании является основой для решения указанных задач. Данная идея позволит объединить интересы муниципальных

образований, отдельных регионов и государства в целом.

В «круглом столе» приняли участие специалисты в области юриспруденции, экономики, управления территориями. В частности, *Юрченко Лада Валериановна*, главный аналитик МКУ «Агентство методического обеспечения учреждений культуры, спорта, молодежной политики», представила доклад на тему: «Комфортная городская среда как показатель готовности города к развитию». В ее выступлении были продемонстрированы экспертные данные о состоянии городской среды крупных российских мегаполисов. Докладчик указал на непропорциональный рост населения в этих населенных пунктах, к которому власти часто оказываются неготовыми. В итоге ухудшается общий уровень жизни населения, а ожидания наиболее экономически активных, образованных людей могут не реализовываться. Как результат, многие из них покидают такие города, перебираясь в центры с более комфортным проживанием. Например, так происходит в г. Новосибирске со специалистами в области IT-индустрии, значительная часть которых уезжает в Санкт-Петербург. Для исправления этой ситуации предлагалось предпринять ряд мер: развитие системы высшего образования (создание научно-образовательных центров (в логике кооперации между НОЦ метрополии); расширение возможностей университетов по участию в создании инновационной и предпринимательской инфраструктуры на основе

публично-частного партнерства); формирование системы поддержки развития бизнеса в направлениях специализации; формирование системы научных и технологических парков, опытных полигонов, производственной и другой инфраструктуры (в том числе имеющих особый статус в соответствии с федеральным законодательством) по направлениям специализации метрополии; предоставление мер поддержки (налоговых, имущественных и др.) для инвесторов по направлениям специализации (в том числе на федеральном уровне); преференции для компаний по направлениям специализации, зарегистрировавших предприятия на территории метрополии; расширение системы поддержки startup; единая маркетинговая стратегия, направленная на продвижение метрополии на базовых рынках специализации.

Татьяна Николаевна Дудина, заведующая кафедрой экологической безопасности и управления природопользованием Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат экономических наук, доцент, в докладе «Особенности структуры экономики крупных городов» выделила отрасли экономики, представленные в крупных городах, на примере г. Новосибирска, а также факторы, определяющие социально-экономическую ситуацию города. Так, по официальным данным прирост численности населения города обеспечивается почти на 90% за счет миграции при положительном естественном приросте. Большая часть миграции приходится на передвижение населения в пределах России. Данные тенденции характерны для всех крупных городов мира, и Новосибирск не является исключением. Одновременно, за период с 2012 по 2016 гг. произошло уменьшение количества работающих почти на 17 тыс. чел. Падение происходило за счет уменьшения работающего производств. Почти треть учтенных работников в штате организаций города представляют реальный сектор экономики. В органах управления, образования, здравоохранения, безопасности работает 35% от всей совокупности. Еще треть заняты в торговле, гостиничном и ресторанном бизнесе, финансовой деятельности, операциях с недвижимостью. Экономическими ресурсами развития Новосибирска как муниципального образования являются имущество, земля и финансовые средства. Основу производственного комплекса города составляют более 220 крупных и средних промышленных предприятий, которые производят почти 2/3 регионального выпуска промышленной продукции и услуг, а также более 600 малых промышленных предприятий. Ключевыми отраслями новосибирской промышленности являются: авиапромышленность, атомная промышленность, машиностроение, энергетика, металлообработка, фармацевтика. При этом анализ производственного потенциала муниципальных предприятий города свидетельствует о необходимости дальнейшего обновления основных фондов (коэффициент износа составляет около 50%), что ставит вопрос о недостаточности инвестиций как со стороны городских властей, так и неразвитости форм публично-частного партнерства. Проведенный Та-

тьяной Николаевной анализ социально-экономического положения г. Новосибирска за период с 2012 по 2017 гг. подтверждает тезисы о том, что произошло качественное изменение специализации Новосибирска — из мощного промышленного центра Российской Федерации он превратился в субъект, обслуживающий сферу обращения и финансы, межрегиональную торговлю, усилились позиции Новосибирска как транспортного центра. Все это требует от властей разработки и реализации системы планово-прогнозных документов нового качества и направлений.

Проблемам стратегического планирования было посвящено сообщение декана факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидата юридических наук *Андрея Алексеевича Макарецва* «Правовые аспекты стратегического планирования как средства социально-экономического развития городов-миллионников: реальность, ожидания, перспективы». На основе существующих в российской науке мнений докладчик выделил этапы развития в России стратегического планирования, определяя их рамки обновлением федеральной нормативной правовой базы. Начало текущего этапа он связал с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который определил появление нового инструментария стратегического планирования, его системы. Докладчик отметил, что, несмотря на закрепление в законодательстве требования о координации государственного и муниципального стратегического управления, остается проблема несогласованности стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, федеральных округов.

Особое внимание Андрей Алексеевич обратил на проблему юридической силы стратегий социально-экономического развития и, как следствие, обязательности их реализации. Докладчиком был сделан вывод о нормативной правовой природе указанных актов, которые должны быть обязательны, как следствие — за их неисполнение должна следовать юридическая ответственность, формы которой необходимо продумать. Это позволит обеспечить должное планирование социально-экономического развития и положительно скажется на развитии, в том числе городов-миллионников.

Олег Николаевич Шерстобоев, заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, в докладе «Правовое обеспечение инвестиционного климата городов-миллионников: между государственной поддержкой и собственными возможностями» выделил основные юридические и организационные аспекты, формирующие инвестиционный климат крупных городов. Кроме правового режима инвестиций, следует более четко закрепить правовой режим территорий, направленный на привлечение инвестиций, а также сформировать необходимую территориальную инфраструктуру (систему органов, организаций, механизм взаимодействия

публичных и частных субъектов), которая также требует правового регулирования. Государственное (муниципальное) частное партнерство в таком случае должно стать более действенным инструментом экономического развития.

Следует отметить, что Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» закрепляет похожий перечень форм и методов регулирования инвестиционной деятельности для органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом в законе не делается различий между формами муниципалитетов, в итоге все городские округа и иные муниципальные образования обладают практически идентичными полномочиями. В глаза бросается и то, что при юридически схожей компетенции региональные и муниципальные власти оказываются в разных весовых категориях по объему реальных возможностей. В итоге деятельность по привлечению инвестиций в основном концентрируется в руках субъектовных властей, которые при формировании соответствующих планов не всегда учитывают интересы крупных городов, что, безусловно, приводит как к положительному, так и отрицательному эффекту. Например, в имеющихся актах стратегического планирования Новосибирской области роль г. Новосибирска как крупного логистического центра, возможного финансового центра, центра новой экономики практически не отражена. Данное обстоятельство может негативно сказываться на развитии территории в целом.

Докладчик отметил, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит термина «инвестиции» и, как следствие, не закрепляет компетенцию муниципальных образований, их органов по формированию инвестиционного климата. Имеются лишь нормы об

обязательной и необязательной оценке регулирующего воздействия муниципальных правовых актов по вопросам, затрагивающим права инвесторов и права предпринимателей (ст. 7, 46). Если следовать популярному среди ряда представителей власти легистскому взгляду на право, то муниципалитеты вроде бы и не обязаны формировать инвестиционный климат. Отчасти данный вывод подтверждается сравнением соответствующих сайтов городского округа Новосибирск и Новосибирской области, последний гораздо информативнее и полезнее для потенциальных и реальных инвесторов. Наконец, законодательство предусматривает финансовые и организационные инструменты поддержки инвесторов. Если изучить региональную и местную правовую базу, то складывается впечатление увлечения средствами первой группы и недооценки средств второй. Между тем явная нехватка финансовых возможностей у муниципальных образований свидетельствует о необходимости актуализировать организационный инструментарий стимулирования инвестиционной активности. Это требует формирования удобной системы взаимодействия инвесторов и органов местного самоуправления, в том числе через сайты, систему консультирования по вопросам инвестирования, диалоговых площадок и проч.

Участники «круглого стола» пришли к выводу о необходимости дальнейшего исследования проблем правового и экономического обеспечения развития городов-миллионников. В частности, следует рассмотреть вопрос об обособлении правового статуса крупных городских округов, это позволит в большей степени задействовать правовой и организационный инструментарий привлечения инвестиций. Также нужно определиться с правовыми аспектами территориального развития крупных городов, закрепив критерии для введения различных территориальных режимов, направленных на привлечение инвестиций (территории опережающего развития и проч.).

Литература

1. Макарецев А.А. Проблемы развития городов-миллионников обсудили в Новосибирске / А.А. Макарецев // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2008. № 3. С. 29–31.
2. Огородникова Н.А. Города-миллионники: правовое и экономическое обеспечение инвестиционного развития / Н.А. Огородникова, О.Н. Шерстобоев // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2008. № 3. С. 32–34.
3. Шугрина Е.С. Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники: что общего в осуществлении местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2008. № 3. С. 22–28.

О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля

Бялкина Татьяна Михайловна, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор
tbyalkina@yandex.ru

В статье анализируются вопросы понятия и сущности муниципального контроля как функции местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления, возможные варианты его правового регулирования, определения видов и порядка формирования органов муниципального контроля в различных муниципальных образованиях.

Ключевые слова: муниципальный контроль, местное самоуправление, вопросы местного значения, определение полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, виды и порядок формирования органов муниципального контроля.

On Some Issues of Definition, Legal Regulation and Practical Implementation of Municipal Control

Byalkina Tatyana M., Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University, Doctor of Law, Professor

The article analyzes the issues of the concept and essence of municipal control as a function of local self-government and the powers of local self-government, possible options for its legal regulation, determination of the types and order of formation of municipal control in various municipalities.

Keywords: municipal control, local self-government, questions of local value, definition of powers of local governments on implementation of municipal control, types and an order of formation of bodies of municipal control.

Принятие Государственной Думой 21 февраля 2018 г. в первом чтении проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и о муниципальном контроле в Российской Федерации»¹, продолжающаяся работа над его совершенствованием актуализировали вопрос о необходимости всестороннего рассмотрения накопившихся проблем теоретического и практического характера, касающихся муниципального контроля. Авторы спецдоклада «О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации» справедливо отмечают, что в муниципально-правовой науке нет единых подходов к пониманию сущности муниципального контроля, соответственно, и к вариантам, формам, способам его правовой регламентации².

В связи с этим хотелось бы высказать некоторые суждения по этому поводу, которые, безусловно, не претендуют на истину в последней инстанции, но могут привлечь внимание к тем моментам, без учета которых вряд ли возможно выстроить четкую теоретическую концепцию муниципального контроля и обеспечить его надлежащее правовое регулирование.

Термин «контроль» в теории управления имеет несколько значений, что, безусловно, не может не влиять и на изучение вопросов муниципального контроля. Контроль чаще всего рассматривают в неразрывной связи с управлением как неотъемлемую составляющую часть процесса принятия и реализации управленческих решений³. В этом аспекте

контроль называют одной из *функций управления*. С точки зрения *цели* осуществления контроль является одним из способов обеспечения законности управленческого процесса.

В контексте целей данной статьи будем рассматривать муниципальный контроль в двух аспектах: в более широком, научно-теоретическом — как функцию местного самоуправления, в более узком, как предмет правового регулирования и правоприменения — в качестве полномочия органов местного самоуправления. Несколько тезисов по этому поводу.

1. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления.

Понятие муниципального контроля как функции местного самоуправления можно определить в качестве одного из направлений его деятельности, связанного с обеспечением соответствия фактических результатов осуществления муниципальной власти заявленным в Конституции Российской Федерации и федеральных законах, иных нормативных правовых актах целям и задачам данного института народовластия, повышение эффективности функционирования органов и должностных лиц местного самоуправления. Без осуществления контроля местного самоуправления как разновидности публичного управления быть не может, поскольку контрольная деятельность имманентно присуща управлению. В этом аспекте муниципальным контролем можно считать деятельность всех субъектов местного самоуправления по проверке исполнения принимаемых решений по самым разным вопросам муниципальной деятельности, заслушивание представительными органами отчетов о деятельности исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления и т.п.

2. Муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления.

Основой для определения муниципального контроля как полномочия органов местного самоуправ-

¹ Проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.02.2018). URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/>

² Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад. М. : Проспект, 2018. С. 6.

³ См.: Масловская М.В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 4.

ления служит то обстоятельство, что ст. 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), посвященная муниципальному контролю, расположена непосредственно за ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения». Тем самым законодатель исправил имевшийся ранее пробел в части регулирования контрольной деятельности органов местного самоуправления, и вполне логично, что эта статья расположена именно таким образом. Так, право муниципального контроля за соблюдением обязательных постановлений включено в Великую хартию муниципальных прав, о чем еще в 2004 г. писал А.Н. Костюков⁴. Муниципальный контроль как полномочие означает возможность органов местного самоуправления проводить определенные контрольные мероприятия (проверки, запросы и др.) в случаях, предусмотренных соответствующими законами.

Статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет видовой набор полномочий органов местного самоуправления, который находит свою конкретизацию в отраслевом и ином законодательстве. Так, общее полномочие по изданию муниципальных правовых актов включает в себя право органов местного самоуправления принимать, в числе прочих актов, правила землепользования и застройки, правила благоустройства территории муниципального образования и другие нормативные правовые акты в тех или иных сферах общественных отношений, предусмотренные соответствующим законодательством.

Полагаем, что аналогичный подход уместен и в отношении правового закрепления контрольных полномочий органов местного самоуправления, которые должны осуществляться по вопросам местного значения. Возможности, особенности форм и методов муниципального контроля в конкретных сферах общественных отношений должны устанавливаться соответствующими нормативными правовыми актами.

3. Муниципальный контроль не может рассматриваться как самостоятельный вопрос местного значения.

Данный вывод основывается на предыдущих суждениях о содержании муниципального контроля. Понимание сущности местного самоуправления как формы народовластия, основной задачей которого является решение вопросов местного значения, обуславливает вывод о том, что достижение этой задачи требует осуществления управленческой деятельности, одной из функций которой и является муниципальный контроль. Правовым средством реализации вопросов местного значения выступают полномочия органов местного самоуправления, одним из видов которых являются контрольные полномочия. Поэтому муниципальный контроль не может быть отдельным, самостоятельным вопросом местного значения. Это противоречит и сущности местного самоуправления как формы народовластия, и основным зако-

номерностям управленческой деятельности, и логике правового регулирования компетенции местного самоуправления. Содержащиеся в настоящее время в ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ нормы об отдельных видах муниципального контроля как вопросах местного значения необходимо исключить.

4. Виды, объем, особенности полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля должны определяться содержанием соответствующих вопросов местного значения.

Вопрос об определении предмета муниципального контроля, критериев выделения сфер общественных отношений, в которых он должен осуществляться, является одним из самых сложных как для муниципальной-правовой науки, так и для законодателя.

В настоящее время в отношении осуществления муниципального контроля законодательство закрепляет следующие положения:

— органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ);

— под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (п. 4 ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

По поводу этих положений законодательства хотелось бы отметить следующее. Объектом муниципального контроля, бесспорно, должны быть требования, установленные муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения. В части осуществления проверок органами местного самоуправления требований, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, не все так однозначно. Во-первых, как уже было отмечено выше, виды контроля нельзя относить к вопросам местного значения. Во-вторых, многие вопросы, отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к числу вопросов местного значения, фактически таковыми не являются, на это неоднократно обращалось внимание в научной литературе (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма), и в этом случае

⁴ См.: Костюков А.Н. Компетенционные возможности местного самоуправления и муниципальные финансы // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития : материалы Международного научно-практического семинара, 1–2 октября 2004 г. Барнаул, 2004. С. 113–115.

об осуществлении муниципального контроля в рамках данных вопросов говорить не приходится. В-третьих, в соответствующих федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации должны быть четко разграничены полномочия органов публичной власти, в том числе контрольные, чтобы избежать их дублирования. Как известно, объем и содержание полномочий органов местного самоуправления определяется особенностями вопроса местного значения, на осуществление которого они направлены. В каких иных случаях, помимо упомянутого выше муниципального нормативного правового регулирования соответствующего вопроса, следует также предусматривать полномочия по осуществлению муниципального контроля? Логичным вариантом представляется ситуация, когда тот или иной вопрос местного значения связан с управлением местными финансами, объектами муниципальной собственности.

Если же конкретный вопрос местного значения детально регламентирован федеральным или региональным законодательством, а органы местного самоуправления действуют лишь как исполнители в пределах, установленных органами государственной власти; если степень сложности вопроса требует высокого уровня квалификации контролирующих его исполнение субъектов, то в этих и иных подобных ситуациях говорить о возможности органов местного самоуправления осуществлять муниципальный контроль в рамках данного вопроса вряд ли целесообразно.

Наконец, если контрольное полномочие законодателем отнесено к компетенции органов государственной власти, а те, в силу определенных обстоятельств, полагают, что проверка исполнения отдельных положений данного закона будет более эффективно осуществляться на местах, то соответствующее контрольное полномочие можно передать органам местного самоуправления федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, предпосылкой качественного правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, устранения имеющихся и предотвращения новых коллизий в правовой регламентации контрольных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления является более четкое, конкретное определение полномочий органов местного самоуправления в рамках конкретных вопросов местного значения в целом, с тем, чтобы не допустить их дублирования с полномочиями органов государственной власти, действующими в соответствующей сфере общественных отношений. Иными словами, правовое регулирование вопросов муниципального контроля должно сопровождаться уточнением содержания вопросов местного значения и перечня полномочий по их осуществлению.

Для большей определенности категориально-аппарата по вопросам муниципального контроля предлагается следующий вариант. *Муниципальный контроль как функция местного самоуправления* представляет собой самостоятельное направление управленческой деятельности субъектов муниципальной власти.

Муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления есть их право и обязанность осуществлять контрольные мероприятия по

определенным вопросам местного значения в формах (пределах), установленных соответствующими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

5. Органы местного самоуправления разных видов муниципальных образований обладают неодинаковыми возможностями осуществления муниципального контроля.

В настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет перечень из 13 обязательных вопросов местного значения для сельских поселений. Кроме того, количественный и качественный состав работников их местных администраций означает, что осуществление муниципального контроля в данных поселениях вряд ли возможно. Поэтому целесообразно в этой ситуации руководствоваться принципом, закрепленным в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ: если законом субъекта Российской Федерации расширяется перечень вопросов местного значения для каких-то сельских поселений, то в этом случае данным законом возможно предусмотреть осуществление и контрольных полномочий в случае, если осуществление муниципального контроля входит в содержание данного вопроса местного значения. Соответственно, муниципальный контроль должен осуществляться прежде всего органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением.

6. О возможности органов местного самоуправления привлекать к ответственности виновных лиц в случае выявления тех или иных нарушений в процессе осуществления муниципального контроля.

Данный вопрос является одним из самых сложных и дискуссионных вопросов осуществления муниципального контроля.

Представители административно-правовой науки считают, что контроль включает в себя следующие моменты:

- наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; выявление причин и условий, способствующих правонарушениям;
- принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины⁵.

Действующее в настоящее время законодательство не наделяет органы муниципального контроля полномочиями по привлечению к ответственности виновных лиц. Статья 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность составления органами местного самоуправления протоколов об административных правонарушениях в следующих случаях, связанных с осуществлением муниципального контроля:

«...2. Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в п. 4–6

⁵ См., например: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2001. С. 297.

ч. 1 настоящей статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

3. В случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля».

Представляется, что на сегодняшний день данный вариант для муниципального контроля представляется оптимальным.

7. Виды органов муниципального контроля.

Для эффективной организации осуществления муниципального контроля важным является вопрос о том, какие именно органы местного самоуправления должны осуществлять муниципальный контроль. В настоящее время существует несколько вариантов осуществления муниципального контроля:

— специализированными органами (финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами муниципальных образований);

— специализированными структурными подразделениями местных администраций (например, управление административно-технического контроля администрации городского округа г. Воронеж);

— отраслевыми и функциональными структурными подразделениями местных администраций.

Представляется целесообразным предоставить право выбора конкретного варианта организационной структуры осуществления муниципального контроля самим муниципальным образованиям. Это более соответствует конституционному принципу о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а также позволяет учитывать особенности конкретных регионов, муниципальных образований.

Возможен и другой вариант, который в большей степени соответствует существующей в настоящее время редакции Федерального закона № 131-ФЗ, а именно: предоставить право субъектам Российской Федерации своими законами решать этот вопрос.

Наконец, допустим и третий вариант: в муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением федеральным законом предусмотреть создание специальных органов муниципального контроля, аналогичных органам муниципального финансового контроля, а поселениям предоставить право самостоятельно решать этот вопрос.

В чем преимущества данного варианта? Известно, что эффективность управленческой деятельности определяется, в числе прочих обстоятельств, разделением полномочий по принятию решений, их исполнению и контролю за исполнением. Обособление контрольных органов в структуре органов местного самоуправления, их самостоятельность по отношению к иным органам местного самоуправления, особенно местных администраций, позволит обеспечить большую объективность муниципального контроля, снизить коррупционную составляющую. Кроме того, специализация сотрудников данных органов, их профессиональное обучение контрольной деятельности, особенностям организации и проведения контрольных мероприятий позволит повысить эффективность муниципального контроля. Безусловно, взаимодействие, обмен информацией органов муниципального контроля с иными органами местного самоуправления, а также органами государственного контроля, координация их работы также необходимы, и это должно получить надлежащее правовое закрепление.

Руководитель органа муниципального контроля должен назначаться представительным органом местного самоуправления. Варианты могут быть разными: конкурсный отбор кандидатов (по аналогии с процедурой конкурса на должность главы местной администрации), по рекомендациям главы местной администрации, группы депутатов представительного органа, общественной палаты муниципального образования и др.

В заключение хотелось бы вновь подчеркнуть, что в рамках одной статьи невозможно охватить весь комплекс проблем, связанных со столь сложным публично-правовым институтом как муниципальный контроль. Высказанные суждения, возможно, покажутся по ряду моментов спорными, недостаточно обоснованными. Автор будет рад, если данная публикация поможет активизировать дискуссию по проблемам муниципального контроля среди представителей муниципального сообщества, как ученых, так и практиков.

Литература

1. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов; под ред. А.П. Алехина. 3-е изд., испр. и доп. с учетом изм. в законодательстве РФ по сост. на 1 апр. 2001 г. М. : Зерцало-М, 2001. 577 с.
2. Костюков А.Н. Компетенционные возможности местного самоуправления и муниципальные финансы / А.Н. Костюков // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития : материалы Международного научно-практического семинара (1–2 октября 2004 г.) / отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2004. С. 113–115.
3. Масловская М.В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте / М.В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 4–8.
4. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. М. : Проспект, 2018. 184 с.

Некоторые аспекты правовой регламентации муниципального контроля в Российской Федерации на современном этапе

Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук
Jktu1976@yandex.ru

Всестороннее обеспечение и реализация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации невозможна без четкой правовой базы, регламентирующей вопросы реализации муниципального контроля, значимость которого в части обеспечения единства законности на всей территории государства с течением времени только возрастает. Автором настоящего исследования на основе анализа научных разработок, положений действующего законодательства о муниципальном контроле, а также исследования положений проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» выявлены проблемные вопросы закрепления и реализации муниципального контроля на территории России. По итогам исследования определены некоторые направления совершенствования дальнейшего правового регулирования муниципального контроля, которые могут существенным образом повысить эффективность указанного вида публичного контроля.

Ключевые слова: государственный контроль, муниципальный контроль, общественный контроль, органы местного самоуправления, Конституция, законодательство о местном самоуправлении, полномочия, муниципальное право.

Some Aspects of Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation on the Modern Stage

Kozhevnikov Oleg A., Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University, Professor of the Department of Public Law of the Ural State University of Economics, Doctor of Law

Comprehensive support and implementation of the constitutional foundations of local self-government in the Russian Federation is impossible without a clear legal framework governing the implementation of municipal control, the importance of which in terms of ensuring the unity of the rule of law throughout the state only increases over time. The author of this study based on the analysis of scientific developments, the provisions of the current legislation on municipal control, as well as the study of the provisions of the draft Federal law "on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation" identified problematic issues of consolidation and implementation of municipal control in the territory of the Russian Federation. According to the results of the study, some areas of improvement of further legal regulation of municipal control, which can significantly improve the effectiveness of this type of public control, are identified.

Keywords: state control, municipal control, public control, local self-government bodies, Constitution, legislation on local self-government, powers, municipal law.

Длительное время в науке муниципального права не уделялось значительное внимание такому сложному правовому институту, как муниципальный контроль. Частично это можно было объяснить тем фактом, что вопросы контрольной деятельности учеными преимущественно относят к предмету правового регулирования административного права, также слабое внимание вопросам муниципального контроля можно объяснить относительно недавнее внедрение в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положений ст. 77, вызвавшей дискуссию о наличии «двойственного» статуса органов местного самоуправления при осуществлении контроля за их деятельностью.

Однако в последнее время вопросы муниципального контроля вновь вышли на передовые позиции. Об этом, в частности, свидетельствует и выход в 2018 г. спецдоклада о состоянии муниципального контроля в Российской Федерации¹. Кроме того, положения ст. 130 (ч. 1 и 2) и 132 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации, устанавливающие, что

органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств уже предопределяют необходимость правового регламентирования и организации контроля за деятельностью органов местного самоуправления и осуществление муниципального контроля силами самих органов местного самоуправления.

Представляется, что в настоящее время в науке и практике можно выделить три подхода к пониманию муниципального контроля.

1. *Научный.* При изучении муниципального права высших учебных заведениях традиционно муниципальный контроль неразрывно связывается с понятием и сущностью другой правовой категории — «местного самоуправления», конституционно-правовые основы которой закреплены в нормах ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, определяющей, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», в положениях ст. 12 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что «в Российской Федерации признается

¹ Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад. М. : Проспект, 2018. 184 с.

и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» и др. С введением в систему законодательства о местном самоуправлении положений ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «О общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в науке муниципального права произошло выделение внешнего муниципального контроля, т.е. контроля за деятельностью физических и юридических лиц, по соблюдению положений действующего законодательства и внутреннего муниципального контроля, предполагающего проверку соблюдения законодательства самими органами местного самоуправления в ходе осуществления ими своей повседневной деятельности.

2. *Действующее нормативно-правовое понятие муниципального контроля.* В настоящее время нормативно-правовое закрепление понятия муниципального контроля установлено в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанная статья определяет, что под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

3. *Перспективное нормативное определение муниципального контроля.* На протяжении нескольких лет, начиная с 2014 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин² практически ежегодно затрагивает в своих посланиях Федеральному собранию Российской Федерации вопрос о необходимости совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен на рассмотрение в Государственную Думу проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³. В указанном законопроекте под муниципальным контролем предполагается понимать деятельность органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществле-

нии государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке), в пределах территории соответствующего муниципального образования, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами (в случаях, предусмотренных федеральными законами, также нарушений иных обязательных требований), принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Таким образом, совершенно очевидно, что в настоящее время отсутствует четкое единообразное понимание самой правовой категории «муниципальный контроль», а имеющиеся в науке и правоприменительной практике его трактовки далеко не бесспорны.

Однако не только в понимании категории муниципального контроля присутствуют сложности, все чаще при обсуждении перспектив развития в Российской Федерации муниципального контроля, обобщая основные цели публичного контроля — это предупреждение (профилактика), выявление и пресечение нарушений обязательных требований, закрепленных в законодательстве Российской Федерации, авторы, при определении закрытого перечня видов муниципального контроля, делают попытки разделения видов муниципального контроля по степени их действенности и востребованности.

Представляется, что указанные критерии определения видов муниципального контроля в зависимости от их действенности и востребованности не являются бесспорными, а может быть даже и ошибочными, что в условиях современного крайне низкого уровня правосознания общества и отдельных представителей властных структур, увлечения конъюнктурностью и различного рода показателями неизбежно приведет к негативным последствиям. Вместе с тем нельзя игнорировать и то обстоятельство, что в условиях крайней ограниченности ресурсов местного самоуправления речь идет не только о финансовых ресурсах, но и квалифицированных людских ресурсах, подходы к осуществлению муниципального контроля, да и всей контрольной деятельности обязательно должны строиться на концепции социальной выгоды, доказательстве обоснованного затрачивания средств. Правая регламентация и последующая реализация муниципального контроля должны учитывать специфические особенности и черты различных видов муниципального контроля; территориально-видовое устройство местного самоуправления в современных условиях, должны быть установлены единые подходы и характеристики результативности и производительности контрольной деятельности, возможности внедрения современных информационных технологий и т.д.

Весьма важно, при оценке перспектив развития правовой основы муниципального контроля четким образом произвести разграничение его от государственного или общественного контроля по смежным видам деятельности. В теории права традиционной в состав контроля включают как публичный (муниципальный и государственный), так и общественный виды контроля. При этом общественный кон-

² URL: <https://open.gov.ru/events/5514824/>

³ URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Proekt_FZ_332053-7.pdf

троль все более рассматривается как форма участия общественности в управлении публичными делами. Представляется, что наличие взаимосвязи между публичным контролем и общественным контролем, с одной стороны, и градацией, с другой стороны, заключается в том, что публичный (государственный и муниципальный) контроль должен рассматриваться как действенный инструмент обеспечения соответствия деятельности подконтрольных субъектов действующему законодательству (для государственного контроля — это федеральное и региональное законодательство, для муниципального контроля — это муниципально-правовые акты), а общественный контроль является индикатором, позволяющим выявлять возможные нарушения физическими и юридическими лицами соответствующих обязательных правил.

В части разграничения государственного и муниципального контроля полагаем, что основными критериями разграничения названных видов контроля могут являться уровень нормативного закрепления обязательных к соблюдению требований (федеральный, региональный и муниципальный), а также разграничение полномочий по осуществлению видов контроля между конкретными органами публичной власти нормативно-правовыми актами.

В части общественного контроля особую обеспокоенность вызывает тот факт, что проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенного Правительством Российской Федерации на рассмотрение в Государственную Думу, никоим образом не упоминает о данном виде контроля и его соотношении с государственным и муниципальным контролем. В то же время Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль соотносит лишь с контролем за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Следовательно, законодатель пока не отождествляет возможность правового закрепления общественного контроля как контроля, позволяющего выявлять возможные нарушения физическими и юридическими лицами соответствующих обязательных правил и направления соответствующей информации в уполномоченные контрольные органы государственной власти и местного самоуправления.

Еще в Древней Греции известный поэт Эзоп сказал: «Нет ничего столь совершенного, чтобы быть свободным от всяких упреков». В этой связи нам представляется, что «идеальная модель муниципального контроля» — это утопия, в то же время нельзя не вспомнить слова еще одного классика литературы — Л.Н. Толстого: «Идеал — это путеводная звезда. Без нее нет твердого направления, а нет направления — нет жизни». Руководствуясь цитатой великого русского писателя, полагаем, что можно выделить следующие направления совершенствования право-

вого регулирования муниципального контроля для приближения его к «путеводной звезде»:

1. Необходимо выработать четкое, содержательное и понятное, не изощренному юридическими формулировками и знаниями правоприменителю, понятие муниципального контроля. Имеющееся в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» понятие муниципального контроля сильно обремененное и тяжеловесное, оно не учитывает достижений в правоприменении положений действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», поиск чего-то совершенно нового, без учета наработанного, без разделения муниципально-контроля на внешний и внутренний по аналогии с финансовым контролем, может нас привести к разрушению наработанной практики контрольной деятельности без существенного улучшения ее качества в перспективе.

2. Муниципальный контроль должен отражать реальность современного состояния местного самоуправления в Российской Федерации. Перегрузка вопросами местного значения, отсутствие необходимых финансовых, людских и материально-технических ресурсов совершенно очевидно не позволяет эффективно осуществлять муниципальный контроль, а тем более не позволит реализовать предполагаемую законодательную модель муниципального контроля, нашедшую свое выражение в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

3. Требуется создать мощнейшую базу для оказания муниципалитетам организационно-методической помощи в реализации положений законодательства о муниципальном контроле. Полагаем, что ведущую роль в указанном процессе должны не только уполномоченные органы государственной власти, но и советы муниципальных образований, общероссийский совет муниципальных образований.

4. Следует предусмотреть федеральное и региональное бюджетное финансирование программ подготовки и переподготовки муниципальных служащих, задействованных в осуществлении муниципального контроля. Без квалифицированных кадров никакое, даже самое свершенное законодательное регулирование, не будет работать во благо.

5. Необходимо нормативно закрепить и развивать координационную роль прокуратуры Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации в реализации законодательства в сфере государственного и муниципального контроля.

6. Установить действенные правовые механизмы ответственности за нарушение всеми участниками контрольной деятельности положений законодательства о муниципальном контроле. Ответственность должна касаться не только подконтрольных субъектов, но и органов местного самоуправления, злоупотребляющих своими полномочиями в сфере контрольной деятельности.

Литература

1. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. М. : Проспект, 2018. 184 с.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления за рубежом*

Пешин Николай Леонидович, заведующий кафедрой административного права, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук
npeshin@yandex.ru

Публично-властный и общественный контроль за местным самоуправлением — его необходимость на сегодняшний день не вызывает каких-либо сомнений. Периодически можно даже встретить точку зрения о том, что он является объективным социальным явлением, сформированным во время эволюционных преобразований в обществе. То есть речь идет о том, что наличие в системе общественных и государственных институтов механизмов и институтов, позволяющих осуществлять постоянный контроль за местным самоуправлением, упорядочивает систему публичного управления на муниципальном уровне и делает ее устойчивой. Государственная власть всегда должна оказывать существенное влияние на развитие основных общественных процессов, в частности, на осуществление контроля за уровнем муниципальной власти. Реализация контрольно-надзорной деятельности является важной частью стабильного, непрерывного функционирования государства. В этом плане весьма полезен может оказаться опыт Западной Европы, где развиты самые различные формы контроля как государственных, так и общественных институтов за местным самоуправлением, обзор которых и анализ применимости на российской почве и предлагается в настоящей статье.

Ключевые слова: местное самоуправление, контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, публичная власть.

Control over Activities of Local Self-Government Authorities Abroad

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

Publicly-imperious and public control over local government — its necessity for today does not cause any doubts. From time to time it is even possible to meet the point of view that it is an objective social phenomenon formed during the evolutionary transformations in society. That is, the point is that the presence in the system of public and state institutions of mechanisms and institutions that allow to exercise constant control over local self-government streamlines the public administration system at the municipal level and makes it sustainable. State power must always have a significant impact on the development of basic social processes on exercising control over the level of municipal power. The implementation of control and supervisory activities is an important part of the stable, continuous functioning of the state.

In this regard, the experience of Western Europe can be very useful, where the most varied forms of control of both state and public institutions for local self-government are developed, the review of which and the analysis of applicability on Russian soil are proposed in this article.

Keywords: local self-government, control over the activities of bodies and officials of local self-government, public authority.

Изучение опыта Западной Европы, где исторически возникли первые теории местного самоуправления и на их основе были созданы три современные модели местного самоуправления — англосаксонская (модель корпоративного управления), французская (общинная модель) и немецкая (смешанная модель), отличающиеся разной степенью сочетания централизации и автономии органов местного самоуправления в решении тех вопросов, которые относятся к вопросам местного значения, представляется весьма актуальным для Российской Федерации в плане использования практики формирования надзорных механизмов, позволяющих обеспечить подконтрольность нижнего уровня публичной власти как обществу, так и государству. Такая система создана и в Великобритании, несмотря на институциональную отделенность местного самоуправления от системы государственной власти и возможность его обособленного функционирования, т.е. признания прав на

осуществление самостоятельных действий по решению вопросов местного значения, и во Франции, где сложился особый тип местного самоуправления, который обычно именуется «*общинной моделью*» местного самоуправления. Общинная модель организации муниципальной власти предполагает, что основным субъектом местного самоуправления является местное сообщество (или территориальный публичный коллектив). Именно местное сообщество обладает правом на решение всего комплекса вопросов местного значения, включая вопросы контроля деятельности органов местного самоуправления. Общинное самоуправление при этом становится частью единой системы публичного управления, что позволяет территориальному публичному коллективу не только регламентировать определенную часть публичных вопросов (так называемых местных нужд), но и принимать участие в решении вопросов государственного значения, и в ФРГ, представляющий такой

* Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

тип местного самоуправления, который иногда называется *смешанной*, иногда — *постобщинной* моделью местного самоуправления. Концептуально особенностью такой модели муниципального управления заключается в том, что право на местное самоуправление перестает быть связанным напрямую с населенной территорией (корпоративная модель) или местным сообществом (территориальным публичным коллективом), но рассматривается как один из принципов правового государства, заключающийся, с одной стороны, в децентрализации власти в государстве (реализация принципа разделения властей «по вертикали»), а, с другой стороны, обеспечивающего каждому жителю возможность реализовать принадлежащее ему право на непосредственное управление делами общества и государства. При этом контрольные механизмы в построении такой модели также играют ключевую роль.

Ниже рассматриваются особенности контроля за местным самоуправлением в странах Западной Европы применительно к каждой из названных моделей.

Корпоративная модель. Как отмечают исследователи, в британской литературе взаимоотношения центральных и местных властей определяются «концепцией взаимозависимости». Так, Р.А.В. Роде указывает на то, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии. Поскольку в настоящее время центральное правительство, как правило, не способно всецело контролировать местное управление, оно строит отношения с последним на основе переговоров, компромисса и обмена информацией¹.

Правительство контролирует парламент и в силу этого в состоянии добиться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные советы, в свою очередь, обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными финансовыми ресурсами, собственной компетенцией, закрепленной за ними законодательством. В итоге не только местные органы публичной власти оказываются зависимыми от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.п.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах².

В целом в британской доктрине выделяется три формы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления: финансовый

контроль, общественный контроль и административный контроль.

Финансовый контроль за местным самоуправлением осуществляется в форме внутреннего финансового контроля — он реализуется финансовым комитетом (структурным подразделением) совета (напомним, подразделением, состоящим исключительно из депутатов), который оценивает потребности каждого структурного подразделения в системе исполнительной власти в расходах, и внешнего финансового контроля, осуществляемого Национальной ревизионной комиссией (*National Audit Office*) и специальными контролерами — омбудсменами (*ombudsman*), которые вправе провести общий аудит муниципального образования (здесь мы видим еще одну параллель — с аудиторской проверкой корпораций).

Общественный контроль предполагает право любого жителя муниципального образования оспорить любое расходование средств из бюджета муниципального образования. Для того чтобы такая возможность была реальной, представительный орган муниципального образования обязан официально публиковать, в том числе в электронном виде, всю финансовую отчетность, включая декларации о доходах и расходах, расчете муниципального налога и т.д., заполняемые по формам, установленным центральным правительством. В случае поступления соответствующего обращения в совет последний формирует ревизионную комиссию, которая проверяет законность и обоснованность соответствующих расходов. В случае несогласия с выводами ревизионной комиссии жители могут обратиться в суд.

Административный контроль за местным самоуправлением носит как предварительный характер, так и последующий. Предварительный состоит в использовании принципа контрагнатуры и выражается в том, что органы местного самоуправления обязаны получить предварительное одобрение профильного министра центрального правительства по предлагаемым формам решения того или иного вопроса местного значения. Так, предварительного одобрения требуют планы территориального развития муниципального образования, проекты застройки территории, реализация инвестиционных программ и проектов, внесение изменений в структуру органов местного самоуправления, сделки с землей (в которых муниципальное образование выступает одной из сторон) и т.д. Последующий — это контроль со стороны правоохранительных органов за законностью действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

Формами муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Великобритании являются роспуск представительного органа муниципального образования, отрешение от должности должностного лица местного самоуправления и изъятие полномочий.

В случае, если совет нарушает нормы действующих правовых актов, правительство вправе либо приостановить полномочия совета, назначив в данном муниципальном образовании временную администрацию,

¹ Цит. по: Лапшина И.Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10. С. 34.

² Там же.

либо распустить представительный орган муниципального образования и назначить внеочередные выборы.

В случае если совет или должностное лицо местного самоуправления допускают дефолт (*default*), т.е. не исполняют надлежащим образом возложенные на них полномочия по решению вопросов местного значения — данные полномочия исключаются из компетенции муниципального образования и передаются профильному министерству центрального правительства.

Общинная модель. Традиционно контроль за местным самоуправлением осуществляют представители государства в регионах и департаментах — префекты. До реформы 1982 г. во Франции именно префекты возглавляли и регионы, и департаменты. Префекты напрямую контролировали муниципальную политику за счет целевых трансфертов и инвестиций. На сегодняшний день основная функция префекта — надзор за законностью деятельности органов публичной власти муниципальных образований, обеспечение единства Французской республики и равенства всех перед законом. Префект проверяет соответствие законам республики всех действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления, регионов и департаментов. Префект может потребовать внести изменения в муниципальный правовой акт, если он считает, что принятое решение противоречит закону. В случае отказа органа местного самоуправления внести изменения в свое решение префект вправе обратиться в административный суд с иском об отмене решения.

Помимо контроля со стороны префектов за местным самоуправлением осуществляется также финансовый контроль. С этой целью в каждом регионе создается финансовый контрольный совет (*Chambre régionale des comptes*), подчиненный Национальному суду (*Cour des Comptes*); члены финансового контрольного совета имеют статус судей, хотя большая часть их деятельности — аудиторская. Они оценивают корректность текущей финансовой деятельности муниципальных образований; направляют заключение префекту на проект местного бюджета, в частности, по вопросам соблюдения процедуры его принятия, выполнения принципа сбалансированности и невыхода за пределы максимального объема кредитных обязательств. В случае, если заключение финансового контрольного совета по проекту местного бюджета отрицательно, префект вправе своим решением отменить принятый советом и утвердить новый местный бюджет (если представительный орган муниципального образования отказывается привести свой акт о бюджете в соответствие с требованиями, исходящими от финансового контрольного совета).

Третья форма контроля — внутримunicipальный контроль. Он состоит в том, что региональные советы контролируют деятельность органов местной власти коммун и департаментов (за исключением самых малых коммун, в которые направляют своих представителей региональные отделения Министерства экономики и финансов) и частных организаций, по-

лучивших государственное или муниципальное финансирование.

Смешанная модель. Законодательство ФРГ допускает осуществление надзора за органами местного самоуправления только в рамках надлежащей, т.е. установленной законом процедуры, и только в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. При этом целями такой надзорной деятельности является исключительно обеспечение соблюдения органами и должностными лицами местного самоуправления законов и подзаконных актов, т.е. контроль законности. Однако и так называемый административный контроль (т.е. контроль, предполагающий проверку не только законности, но и эффективности, целесообразности совершаемых действий и принимаемых решений) в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления также может осуществляться — прежде всего в рамках государственных полномочий, выполнение которых делегируется органам местного самоуправления, и в ряде иных случаев. При этом должен соблюдаться принцип пропорциональности вмешательства, т.е. степень административного вмешательства контролирующего государственного органа должна быть адекватна степени важности интересов, которые оно (вмешательство) намерено обеспечить.

В местных публичных делах, которые являются обязательными функциями местных органов власти (*Pflichtaufgaben*), государственная власть вправе осуществлять оба вида контроля, в то время как в случае решения вопросов, самостоятельно принятых органами местного самоуправления к своему ведению (*freiwillige Aufgaben*), муниципалитеты обладают широкой дискреционной властью с ограниченными возможностями контроля со стороны государства — применяется только контроль законности. В процессе же осуществления отдельных государственных полномочий (*vom Staat zugewiesene Aufgaben*) местная публичная власть, по сути, выступает в качестве местной государственной власти, и в этом качестве она напрямую подчинена государству, действуя в соответствии с предписаниями, входящими от представителей государственных органов, и под их прямым контролем.

Контроль законности действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления, в основном осуществляется через систему органов министерства внутренних дел. Административный контроль — через систему отраслевых органов исполнительной власти.

Обобщая рассмотренные выше вопросы контроля местной публичной власти в странах Западной Европы, нельзя не указать на то, что анализ приводит к однозначному выводу о том, что важнейшим и необходимым условием эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления в рамках любой модели — *корпоративной, общинной, смешанной* — является гарантированность его прав. Под гарантиями, как известно, понимаются те средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление того или иного права, возможности его реализации. Таким образом, система гарантий прав

местного самоуправления, закрепляемая действующим законодательством, включает совокупность всех условий и средств, которые обеспечивают реализацию и правовую защиту местного самоуправления в странах Западной Европы. В каком-то смысле можно говорить о том, что наиболее общим условием существования местного самоуправления в странах Европы является та экономическая и политическая среда, которая возникает в каждом конкретном государстве и воздействует на реализацию власти на местном уровне. Однако, рассматривая вопрос о гарантиях в собственно юридическом ключе, можно говорить о более конкретных механизмах, посредством которых местное самоуправление обеспечивается.

Говоря о применимости всех рассмотренных особенностей контроля местной публичной власти в странах Западной Европы в Российской Федерации, нельзя не отметить, что вся сегодняшняя реформа местного самоуправления началась именно с осознания того факта, что между уровнями государственной власти и местного самоуправления необходимо четко разграничить и полномочия, и источники доходов, и ответственность. И такое разграничение требует постоянно действующего эффективного контролирующего механизма. В связи с этим в последнее время в Российской Федерации также постоянно возникает вопрос о том, можно ли «встроить» местное самоуправление в государственную власть, позволяет ли природа местного самоуправления это сделать. Опыт западных стран свидетельствует о том, что такое встраивание возможно, и оно не несет большой угрозы муниципальной власти, если осуществляется на основе соблюдения принципов правового государства. Применение механизмов контроля, надзора и ответственности — это одно из направлений такого «встраивания». И вопрос заключается в том, чтобы правильно определить степень этой «встраиваемости». С одной стороны, полностью освободить местное самоуправление от контроля со стороны государ-

ства невозможно, но, с другой стороны, если местное самоуправление «обложить» контрольными, надзорными механизмами, ответственностью со всех сторон так, что оно станет полностью зависимо от государственной власти, то в итоге мы можем получить не местное самоуправление в его конституционном понимании (как форму народовластия, обеспечивающую самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения), а местный уровень государственного управления, который будет, безусловно, эффективен в решении узкого круга задач, поставленных государством, но при этом мало будет учитывать интересы жителей отдельных территорий, что нивелирует сам смысл местного самоуправления.

Государство должно принимать меры, необходимые для развития местного самоуправления. Но этим лишь оно не может ограничиваться. Государство должно, начав с установления общих принципов организации местного самоуправления, определить степень своего участия в местных делах, в ряде случаев оно должно непосредственно решать вопросы, возникающие в сфере местного самоуправления, четко определить компетенцию местного самоуправления и его ответственность за реализацию собственных полномочий, разработать механизмы участия местного самоуправления в решении вопросов государственного значения, предусмотрев для этого необходимые правовые формы и конструкции. Наконец, исходя из положений Конституции Российской Федерации (ст. 2, 18 и др.), закрепляющих, что права и свободы человека определяют смысл и содержание деятельности и государственной власти, и местного самоуправления, государство должно контролировать местное самоуправление, следить за тем, чтобы оно не нарушало права и законные интересы граждан и в тех случаях, когда такие нарушения все-таки происходят, применять установленные законом меры ответственности.

Литература

1. Андрееenkova А.В. Сравнительные межстрановые исследования в социальных науках: теория, методология, практика / А.В. Андрееenkova. М. : Новый Хронограф, 2014. 516 с.
2. Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России / А.Ф. Васильева. М. : РАП, 2012. 332 с.
3. Глушко Е.К. Государственный контроль (надзор): проблемы и тенденции правового регулирования / Е.К. Глушко. М. : ТЕИС, 2016. 127 с.
4. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России / Е.В. Гриценко. Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001. 448 с.
5. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : дис. ... канд. юрид. наук / Д.О. Ежевский. М., 2005. 197 с.
6. Лапшина И.Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью / И.Е. Лапшина // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10. С. 39–45.
7. Шугрина Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления / Е.С. Шугрина. М. : [б. и.], 2008. 427 с.

Проблемы современного правового статуса главы муниципального образования

Михеев Денис Степанович, профессор кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета, доктор юридических наук
Mikheev_DS@mail.ru

Статья представляет собой рецензию на научную монографию коллектива авторов «Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение» (М. : Юрлитинформ, 2019).

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, правовой статус главы муниципального образования.

Issues of the Modern Legal Status of a Municipal Structure Head

Mikheev Denis S., Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Mari State University, Doctor of Law

The article is a review of the scientific monograph of the group of authors "The head of the municipality: theory, legislation, law enforcement" (Moscow: Yurlitinform, 2019).

Keywords: local government, the head of the municipality, the legal status of the head of the municipality.

На муниципальном горизонте фигура главы муниципального образования вызывает особый интерес, поскольку для России традиции персонификации институтов власти в одном человеке имеют исторические корни¹. Просчеты муниципальной власти (чаще всего) и ее заслуги (значительно реже) связываются с конкретной фамилией высшего должностного лица муниципального образования.

В научных кругах обсуждение правового статуса главы муниципального образования хотя и не является редким, вместе с тем его можно назвать фрагментарным. Чаще всего в связи с очередной новеллой в базовом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (как это было с включением положений об удалении главы в отставку или последнего способа его избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса) возникает интерес к данному лицу и научные дискуссии. К сожалению, комплексные исследования, посвященные публично-правовому статусу главы муниципального образования, появляются нечасто.

В связи с этим вышедшая в свет в 2019 г. научная монография коллектива авторов в составе О.И. Баженовой, Т.М. Бялкиной, Е.С. Шугриной, А.С. Вишневецкого, Н.С. Ялтонской является ярким подтверждением необходимости концептуального осмысления данной проблемы. Авторы справедливо связывают актуальность исследования с необходимостью определения правового положения высшего должностного лица муниципального образования, профессио-

нального анализа соответствующего федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов, практики, в том числе судебной; понятия, сущности, особенностях названной должности, порядка его избрания, содержания прав, обязанностей, ограничений и запретов, оснований и процедур прекращения полномочий².

Анализируя теоретико-правовые основы публично-правового статуса главы муниципального образования, авторы книги в первой главе называют точкой отсчета такого статуса закрепление в Федеральном законе от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выборного должностного лица — главы местного самоуправления, который становится значимой фигурой в системе муниципальной власти, позиции которого многократно укрепляются в дальнейшем в период 1995–2003 гг.³

Последующий Закон № 131-ФЗ поначалу нормативно заложил элементы сдержек и противовесов в отношениях главы муниципального образования и представительного органа, однако после внесения известных изменений в названный закон о конкурсном способе избрания особое правовое положение главы муниципального образования в системе муниципальной власти было фактически нивелировано. Он в изменившихся условиях, по мнению авторов, становится фигурой, полностью подконтрольной и подотчетной государству в лице субъекта федерации⁴, а выборность, воплощающая в Конституции России начала представительной демократии в силу гарантируемого этим термином особого способа избрания органов местного самоуправления, оказывается

¹ Бялкина Т.М. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография / Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, О.И. Баженова, Н.С. Ялтонская и др. М. : Юрлитинформ, 2019. С. 5.

² Там же.

³ Там же. С. 11.

⁴ Там же. С. 13–14.

в отношении главы муниципального образования лишь внешним атрибутом⁵.

Однако, анализируя далее вариативность порядка замещения должности главы муниципального образования, авторы объективно признают, что новый конкурсный способ избрания главы муниципального образования, исполняющего в силу закона полномочия по руководству местной администрацией, создает предпосылки для решения проблемы профессионального управления исполнительно-распорядительной деятельностью (с. 35). С этим трудно не согласиться.

Представляется новым рассмотрение в работе пяти основных моделей замещения должности главы муниципального образования через призму разрешения трех системных конфликтов, характерных для муниципального уровня власти: конфликт между главой и представительным органом; между главой муниципального образования и главой местной администрации; между представительным органом и местной администрацией⁶.

Авторами выявлена тенденция отказа от избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах в пользу конкурсного способа их избрания и избрания из состава представительного органа. При этом заслуживают внимания приведенные информационно-аналитические материалы по данному вопросу⁷.

К слову сказать, монография в целом отличается большим количеством информации по проблематике исследования, что представляет интерес для ученых и практических работников. Например, информация о порядке избрания главы муниципального образования в законодательстве субъектов Российской Федерации⁸, сведения о применении мер ответственности при нарушениях в премировании выборных должностных лиц органов местного самоуправления⁹, сведения об отрешении от должности глав муниципальных образований¹⁰ и др.

Следует признать новационной главу вторую монографии, в которой рассматривается закрепление правового статуса главы муниципального образования в законодательстве субъектов Российской Федерации. С позиции системного подхода на основе анализа действующего законодательства, правоприменительной практики показано разнообразие моделей, избранных субъектами России, в отношении глав муниципальных образований. К числу достоинств работы необходимо отнести подробную сравнительную характеристику множества специальных региональных законов, принятых в развитие федерального законодательства по вопросам порядка избрания главы и его месте в структуре органов местного самоуправления; о гарантиях осуществления полномочий выборного должностного лица местного самоуправления; о порядке голосования по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления; о тре-

бованиях к уровню профессионального образования и профессиональных знаниях к кандидатам на должность главы.

В этом смысле соответствующим вызовам времени следует признать одно из требований в Законе Смоленской области от 29 сентября 2016 г. № 94-з «О требованиях к уровню профессионального образования, учитываемом в условиях конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального района, городского округа Смоленской области, которое является предпочтительным для осуществления главой муниципального района, городского округа Смоленской области отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального района, городского округа Смоленской области». Таким требованием, учитываемым в условиях конкурса для кандидатов на должность названных глав муниципальных образований, закреплено наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры¹¹.

В ряде законов субъектов федерации порядок избрания главы муниципального образования обусловлен определенными критериями, конкретизирующими общие требования федерального законодательства. Весьма распространенным при этом условием является наличие переданных государственных полномочий. Например, в городских округах и муниципальных районах Алтайского края, которым передано более пяти государственных полномочий, глава избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и исполняет полномочия главы администрации. Приведены примеры наличия аналогичных условий в законах Нижегородской, Сахалинской областей, где критерием является определенный процент переданных государственных полномочий¹².

Вместе с тем отражена информация и о тех субъектах федерации, которые не предприняли попыток к собственному правовому регулированию в исследуемой сфере, а ограничились дублированием в базовых региональных законах о местном самоуправлении положений Федерального закона № 131-ФЗ.

Отмеченные примеры и множество других, которые невозможно проиллюстрировать в рамках рецензии, свидетельствуют о глубоком структурном анализе авторами законов субъектов Российской Федерации, огромной подготовительной работе, предвещающей данный научный труд.

В этом контексте бесспорным достоинством монографии является третья глава, также насыщенная многими примерами судебной практики, связанной с особенностями правового статуса глав муниципальных образований. Хочется после ознакомления с ней предложить монографическое исследование в качестве настольной книги для действующих глав муниципальных образований или лиц, стремящихся на данную должность.

⁵ Там же. С. 20.

⁶ Там же. С. 36–40.

⁷ Там же. С. 45–47.

⁸ Там же. С. 116–139.

⁹ Там же. С. 193–196.

¹⁰ Там же. С. 213–214.

¹¹ Там же. С. 142.

¹² Там же. С. 112.

Автор этой главы Е.С. Шугрина хорошо известна по предыдущим научным работам в сфере судебной защиты местного самоуправления и, безусловно, в своей научной копилке имеет десятки, если не сотни, примеров судебных решений, вынесенных в отношении выборных и иных должностных лиц муниципальных образований. В исследовании данная база актуализирована, проведены примеры и собственные комментарии автора по судебным делам, связанным со структурой органов местного самоуправления и особенностями замещения должности главы муниципального образования, гарантиями его деятельности, другими элементами статуса. Отрадно увидеть судебную практику за 2016–2018 гг., поскольку она отражает последние тенденции в муниципальных правоотношениях.

Совершенно очевидной становится уязвимость глав муниципальных образований в части денежного содержания, денежного поощрения, материальной помощи, поскольку специального закона, регулирующего статус главы муниципального образования, не имеется; трудовое законодательство, законодательство о муниципальной службе на них не распространяется. В связи с усилением антикоррупционного законодательства в последние годы данные вопросы получили повышенное внимание со стороны правоохранительных органов, что привело к резкому увеличению количества уголовных дел¹³.

Необходимо отметить, что наряду с обобщением судебной практики по регулярно встречающимся де-

лам, приведены разнообразные случаи иных судебных разбирательств, например, установления пенсии за выслугу лет¹⁴. Следует согласиться с высказанным сомнением о необходимости уголовного преследования глав муниципальных образований в связи с незначительностью причиненного ущерба (4 350 руб.), который полностью возмещен¹⁵.

Оценивая актуальность и новизну исследования, нужно иметь в виду, что до настоящего времени не выработаны единые концептуальные подходы к институту высшего должностного лица муниципального образования, что негативно влияет на его правовой статус, не всегда оправданы изменения в законодательство. Думается, что поднятый авторами пласт проблем может стать основой для разработки научной концепции, отвечающей на современные вызовы в части ключевого должностного лица на муниципальном уровне — главы муниципального образования.

Вместе с тем при всех положительных оценках исследования после его прочтения остается некое чувство недосказанности. Авторами не предпринята попытка дать какие-либо ориентиры нормативного правового акта, способного в едином документе урегулировать все особенности правового статуса главы муниципального образования. Сознвая, что данное предложение требует дополнительных научных усилий, можно воспринимать его и как пожелание для столь уважаемых и признанных специалистов в сфере местного самоуправления, каковыми являются авторы коллективной монографии.

¹³ Бякина Т.М. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография. С. 191.

¹⁴ Там же. С. 187.

¹⁵ Там же. С. 193.

Литература

1. Бякина Т.М. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография / Т.М. Бякина, Е.С. Шугрина, О.И. Баженова, Н.С. Ялгонская и др. М. : Юрлитинформ, 2019. 240 с.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.