

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 3 / 2019

## СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

- Шугрина Е.С.** Отвечают ли органы местного самоуправления за местные органы государственной власти советского государства ..... 3
- Вишневецкий А.С.** Судебная защита органов местного самоуправления ..... 11
- Гринчинко Н.Я.** Финансовая самостоятельность местного самоуправления в ракурсе исполнения судебных актов ..... 15
- Васильков Г.А.** Отрешение от должности глав муниципальных образований и не обеспеченные бюджетом полномочия: противоречия судебной практики ..... 18

## ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Мусина А.И., Миннигулова Д.Б.** Бесплатное предоставление земельных участков в собственность на территории Республики Башкортостан: правовые коллизии ..... 21
- Степанова О.Б.** О некоторых аспектах эффективности процессов обеспечения земельными участками многодетных семей (на примере Оренбургской области) ..... 24

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

- Седельникова И.М.** Анализ состояния муниципально-частного партнерства в Нижегородской области ..... 29
- Шаназарова Е.В.** Круг прав и обязанностей участников договора на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, ответственность за их нарушение ..... 33

## МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

- Пахомов А.В.** Муниципальный контроль в проекте нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»: особенности концепции ..... 36
- Ряшин М.П.** Полномочия органов местного самоуправления по правовому регулированию муниципального контроля ..... 41

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

- Соснин Д.П.** Устойчивость позиции мэра: анализ практики административных центров субъектов Российской Федерации с 2008 по 2019 год ..... 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 Екатеринбург;

**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 26.08.2019.  
Номер вышел в свет 04.09.2019.  
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. 3 / 2019

### LEGAL PRECEDENTS

- Shugrina E.S.** Are Local Self-Government Authorities Responsible for Local Government Authorities of the Soviet State? ..... 3
- Vishnevetskiy A.S.** Judicial Protection of Local Self-Government Authorities..... 11
- Grinchinko N.Ya.** Financial Independence of Local Self-Government from the Perspective of Execution of Judicial Acts..... 15
- Vasilkov G.A.** Impeachment of Heads of Municipal Structures and Non-Budget-Funded Authorities: Inconsistencies in Legal Precedents..... 18

### LAND USE AND URBAN DEVELOPMENT

- Musina A.I., Minnigulova D.B.** Free Provision of the Right of Ownership to Land Plots in the Territory of the Republic of Bashkortostan: Legal Collisions ..... 21
- Stepanova O.B.** On Some Aspects of the Efficiency of Land Plot Provision to Multi-Child Families (on the Example of the Orenburg Region)..... 24

### MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

- Sedelnikova I.M.** An Analysis of the Status of Municipal Private Partnership in the Nizhny Novgorod Region..... 29
- Shanazarova E.V.** The Scope and the Liability for the Violation of Rights and Obligations of Parties to an Agreement for Supply of Goods for Public and Municipal Needs..... 33

### MONITORING OF LAWS: EXPERT OPINION

- Pakhomov A.V.** Municipal Control in the Draft of a New Federal Law On Public Control (Supervision) and Municipal Control: Concept Peculiarities ..... 36
- Ryashin M.P.** Authorities of Local Self-Government Agencies Concerning Legal Regulation of Municipal Control ..... 41

### INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- Sosnin D.P.** Stability of the Mayor's Position: An Analysis of the Practice of Administrative Centers of Constituent Entities of the Russian Federation from 2008 to 2019..... 46

#### Editor-in-Chief:

**Shugrina Ekaterina S.**, LL.D., 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.**, LL.D., 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.**, LL.D., Associate Professor, Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

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

**Grib Vladislav V.**, LL.D., Professor (Moscow);

**Karanatova Larisa G.**, Doctor of Economics, Associate 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.**, LL.D., Professor of the Constitutional Law Department at the Urals State Law University, Deputy head of legal Department of administration of Ekaterinburg;

**Kokotov Alexandr N.**, LL.D., 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.**, LL.D., 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 26.08.2019.  
Edition printed 04.09.2019.  
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.

## Отвечают ли органы местного самоуправления за местные органы государственной власти советского государства

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

*В производстве Конституционного Суда РФ находилось дело о проверке конституционности норм Бюджетного и Гражданского кодексов, а также Федерального закона о местном самоуправлении, которые позволяют возлагать на современные органы местного самоуправления ответственность за решения, принятые местными органами государственной власти советского государства. Автор статьи готовила экспертное заключение по данному делу, которое было использовано Конституционным Судом РФ при подготовке итогового решения по делу и легло в основу данной статьи.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местные органы государственной власти, судебная защита.

### Are Local Self-Government Authorities Responsible for Local Government Authorities of the Soviet State?

**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), LL.D., Professor

*The Constitutional Court of the Russian Federation has been reviewing the case on verification of the constitutional character of provisions of the Budget and Civil Codes and the Federal Law on local self-government, which make it possible to impose the responsibility for the resolutions adopted by local government authorities of the Soviet state on the modern local self-government authorities. The author of the article has been making an expert report on this case, which has been used by the Constitutional Court of the Russian Federation while preparing the final case judgment and formed the basis for this article.*

**Keywords:** local self-government, local government authorities, judicial protection.

Администрация городского округа Верхняя Пышма (Свердловская область) направила в Конституционный Суд РФ жалобу на нарушение конституционных прав статьями 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ, пунктом 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса РФ и частью 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мнению заявителя, на органы местного самоуправления городского округа Верхняя Пышма фактически возложены финансовые обязательства за решения, принятые в 1970–1980-е годы местными органами государственной власти, что не соответствует статьям 12, 19 (часть 1), 130 (часть 1), 132, 133 Конституции РФ.

Забегая вперед, следует сказать, что, по мнению Конституционного Суда РФ, орган местного самоуправления не должен в качестве единственного правопреемника нести всю полноту ответственности за действия (бездействие) органов государственной власти РСФСР на местах, при которых были выделены земельные участки для ведения садоводства и не обеспечен контроль за соблюдением ограничений при возведении на их территории построек. Эта позиция сформулирована в принятом по данному делу Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администра-

ции городского округа Верхняя Пышма»<sup>1</sup> (далее — Постановление от 3 июля 2019 г. № 26-П).

Автор статьи готовила экспертное заключение по данному делу, которое было использовано Конституционным Судом РФ при подготовке итогового решения по делу.

Анализ обстоятельств этого дела имеет научно-практическое значение; небезынтересным представляется и исследование разных аспектов, выявленных при его рассмотрении.

**1. О конституционности норм Бюджетного кодекса.** Руководствуясь ст. 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд РФ прекратил рассмотрение дела о неконституционности ст. 242.2 Бюджетного кодекса РФ. Одновременно Суд напомнил собственные ранее сформулированные позиции, относящиеся к данному делу.

В процессе исполнения судебного акта, во всяком случае, должна сохраняться возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, с тем чтобы реализация права

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой Администрации городского округа Верхняя Пышма» // СПС «КонсультантПлюс».

на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного акта) и не привела к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина. В то же время при выборе того или иного механизма исполнительного производства законодатель не может действовать произвольно, а должен стремиться к непротиворечивому регулированию отношений в этой сфере, созданию для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного акта (Постановление от 14 июля 2005 г. № 8-П<sup>2</sup>).

Для случаев превышения сумм взыскания по судебному акту объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели решением о бюджете, они предусматривают механизм оперативной корректировки исполнения местного бюджета, который предполагает внесение изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение о местном бюджете в соответствии с решением руководителя финансового органа муниципального образования. При отсутствии или недостаточности в бюджете бюджетных ассигнований на соответствующие цели глава муниципальному образованию и его представительный орган обязаны обеспечить исполнение судебного акта в порядке осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом (Определение от 1 октября 2009 г. № 1312-О-О<sup>3</sup>).

## **2. Являются ли органы местного самоуправления правопреемниками местных органов государственной власти советского государства.**

**2.1. Экспертная позиция.** В Постановлении Верховного Совета РФ от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР”»<sup>4</sup> не говорится о том, что предусмотренные в законе органы местного самоуправления являются правопреемниками местных органов государственной власти, действовавших в советское время, но говорится что соответствующие законы РСФСР о Советах народных депутатов утрачивают силу.

В принятом позже Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> также не говорилось, что органы местного самоуправления, созданные на его основе, являются правопреемниками органов местного самоуправления, действовавших на основе закона РСФСР 1991 г.

Впервые положения о правопреемстве появились в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup> (ч. 10 ст. 85). В законе предусматривается, что имущественные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреемства, определяются передаточным (разделительным) актом, составленным по правилам, определенным Правительством РФ. Данный передаточный акт утверждается законом субъекта РФ. Иными словами, окончательное решение вопроса о правопреемстве находится в ведении органов государственной власти, но не органов местного самоуправления. Это обстоятельство имеет огромное значение. Нужно обратить внимание еще на два элемента данной юридической конструкции:

— имущественные обязательства возникают только при наличии закона субъекта РФ;

— фактически органы государственной власти являются гарантами правопреемства имущественных обязательств.

Анализ законов Свердловской области показывает, что закона, о котором говорится в ч. 10 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ, нет. Есть Закон Свердловской области от 27 июня 2008 г. № 44-ОЗ «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области», но в нем не говорится о правопреемстве, об имущественных обязательствах.

Таким образом, формальное, т.е. юридическое, правопреемство между местными органами государственной власти и действующими органами местного самоуправления отсутствует.

Вопрос о фактическом правопреемстве органов власти советского и российского государства неоднократно исследовался в решениях конституционных (уставных) судов.

Например, в Постановлении Уставного суда Свердловской области от 29 марта 2011 г.<sup>7</sup> этот вопрос исследовался в контексте исчисления стажа, необходимого для начисления пенсии. По мнению Суда, должность председателя исполкома Вогульского-Станционного совета народных депутатов и должность главы Шалинского городского округа ни по территориальному, ни по

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти” в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО “Хабаровск-энерго”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 2009 г. № 1312-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью “Торговый центр “Меркурий” и “Юридическая фирма “Пионер” на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого пункта 3 статьи 217 и пункта 5 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление ВС РФ от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Постановление Уставного суда Свердловской области от 29 марта 2011 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пунктов 1 и 3 статьи 1 Положения “О назначении и выплате пенсии за выслугу лет депутату Думы Шалинского городского округа, главе Шалинского городского округа”, утвержденного Решением Думы Шалинского городского округа от 24 сентября 2009 года № 161, в связи с обращением М.А. Ивановой» // СПС «Гарант».

функциональному, ни по порядку наделения полномочиями, ни по иным критериям не могут быть отнесены к одной категории.

В Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 1 ноября 2007 г. № 006/07-П<sup>8</sup> изучалась возможность внесения изменений действующих органов власти в решения, принятые органами власти советского государства. По мнению Суда, несмотря на отсутствие формальной правопреемственности, действующие органы государственной власти Санкт-Петербурга вправе вносить такие изменения для целей упорядочивания соответствующих отношений; соответствующее право принадлежит тому органу власти, в чью компетенцию входит регулирование соответствующих отношений.

Позиции, сформулированные в этих решениях, вполне могут быть применены и к данному делу.

В советское время органов местного самоуправления не было, действовали местные органы государственной власти, которые формировались в границах соответствующей административно-территориальной единицы. Территориальная юрисдикция местных органов города Верхняя Пышма ограничивалась границами города как города областного значения. В настоящее время в состав городского округа Верхняя Пышма входит город Верхняя Пышма и еще 24 населенных пункта, в том числе Исетский поселковый совет, Кедровский поселковый совет, Балтымский сельский совет, Мостовской сельский совет, Красненский поселковый совет. Иными словами, территориальные пределы юрисдикции местных органов власти советского периода и современных органов местного самоуправления имеют существенные различия.

В советский период действовали местные органы государственной власти, причем к ним относились органы власти, начиная с краев, областей и автономий (ст. 137 Конституции РСФСР 1978 г.<sup>9</sup>); в настоящее время в границах этих территорий действуют органы государственной власти субъектов РФ.

В Конституции РСФСР 1978 г. предусматривалось, что: местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета (ст. 138); местные Советы народных депутатов, осуществляя руководство деятельностью нижестоящих Советов, имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае несоответствия этих актов законодательству (ст. 143); исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу (ст. 146).

Согласно действующей Конституции РФ 1993 г.<sup>10</sup>, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12); органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения, хотя могут наделяться отдельными государственными полномочиями (ст. 130, 132).

Получается, что советские местные органы (к которым относились не только городские, но и областные органы власти) занимались не столько вопросами местного значения, сколько решением общегосударственных задач; входили в единую систему органов государственной власти и управления, фактически подчинялись вышестоящим органам. Действующие российские органы местного самоуправления создаются на уровне городов (хотя границы городских округов могут не совпадать с границами городов как территориальных единиц), обладают определенной организационной обособленностью и ориентированы на решение вопросов местного значения.

Таким образом, статус органов местного самоуправления, их организационная и компетенционная самостоятельность, пределы территориальной юрисдикции, взаимоотношения с органами государственной власти существенно отличаются от того, что действовало в советское время.

Единственный аспект, который выглядит сопоставимым, — это предметная сфера деятельности. Отношения, регулируемые местными органами советского государства, действовавшими в границах городов, и органами местного самоуправления городских округов, являются подобными. Однако это обстоятельство нельзя рассматривать в отрыве от иных. Кроме того, в данном случае речь идет не об изменении решения, принятого в советское время, но об ответственности за решение, принятое органом власти, имевшим совершенно иной правовой статус и действовавшим в совершенно иных условиях.

Вышесказанное означает, что и фактическое правопреемство местных органов советского государства и современных органов местного самоуправления отсутствует.

И еще. Говоря о местных органах государственной власти, следует напомнить, что в Свердловской области есть областной закон от 24 декабря 1996 г. № 58-ОЗ (ред. от 07.12.2017) «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области»<sup>11</sup> в котором предусматривается наличие действующих местных органов государственной власти. Наличие этих органов власти (их статус, в том числе территориальная юрисдикция, компетенция) ни в одном из судебных решений, указанных в приложении к жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма, не исследовалось.

В условиях отсутствия формального и фактического правопреемства получается, что на органы местного

<sup>8</sup> Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 1 ноября 2007 г. № 006/07-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 15, подпунктов 10 и 10-1 пункта 2 статьи 42, подпункта 10 пункта 3 статьи 44 и пунктов 1 и 2 статьи 46 Устава Санкт-Петербурга». URL: <http://www.alppp.ru/law/konstitucionnyj-stroj/pravotvorcheskaja-dejatelnost-organov-gosudarstvennoj-vlasti-i-mestnogo-samoupravlenija/12/postanovlenie-ustavnogo-suda-sankt-peterburga-ot-01-11-2007-00607-p.html>

<sup>9</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 г. № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» // СПС «Гарант».

самоуправления судебными решениями возлагается ответственность за решения, принятые органами государственной власти. В этом случае следует констатировать нарушение ст. 133 Конституции РФ в той мере, в какой на органы местного самоуправления возлагаются расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

*2.2. Позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П.* Рассматривая вопрос о возможном правопреемстве, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что:

— законодатель, регулируя вопросы правопреемства государственных органов и органов местного самоуправления, обязан обеспечить сохранение непрерывности осуществления властных функций;

— следует учитывать имевшие место на рубеже веков масштабные конституционные преобразования, а равно принципиальные различия в организации публичной власти советского периода и современной публичной власти, состоящей из двух уровней — государственного и муниципального;

— нельзя лишать гражданина права на возмещение вреда, полученного от незаконных действий (бездействия) уже не существующих органов власти; правопреемство в широком своем значении должно пониматься в части ответственности муниципальных образований за действия (бездействие), совершенные их предшественниками — носителями публичной власти на соответствующей территории.

Конституционный Суд напомнил, что, согласно Конституции СССР 1977 г.<sup>12</sup>, местные Советы народных депутатов являлись частью единой системы органов государственной власти и в том числе совместно с подотчетными им исполнительными комитетами, решали все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, обеспечивали комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, имели право в пределах предоставленных полномочий принимать решения, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами (ст. 89, 91, 146–150). Аналогичным образом правовой статус местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов был закреплен и Конституцией РСФСР 1978 г. (ст. 85, 87, 137–144).

По мнению Суда, решение вопроса правопреемства государственных органов и органов местного самоуправления в вопросах ответственности за решения, принятые до разграничения публичной власти на государственную и местную, в правовом регулировании и практике его применения в любом случае должно основываться на вытекающих из ст. 17, 19 и 55 Конституции РФ принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности. Кроме того, принимаемые в этой сфере решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской

Федерацией и субъектами РФ, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности (Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П<sup>13</sup>).

Поэтому, в частности, обязанность муниципальных образований возместить за счет местного бюджета гражданам ущерб в связи со сносом принадлежащих им построек, возведенных ранее в нарушение установленных требований в охранной зоне опасного производственного объекта на земельном участке, предоставленном для целей садоводства местными органами государственной власти РСФСР, может возникать только в том случае, если полномочия этих органов осуществлялись в той сфере, которая фактически относится в настоящее время к вопросам местного значения. Иное могло бы привести к нарушению гарантий местного самоуправления, закрепленных ст. 12, 130, 131 и 132 Конституции РФ.

### **3. Пределы полномочий разных уровней публичной власти. Кто виноват?**

*3.1. Экспертная позиция.* Жилой дом, принадлежавший Рязанову С.М., находился в близости к газопроводу на протяжении нескольких десятков лет (земельный участок выделен в 1979 г.; жилой дом и баня построены в 1984 г.). Ни прокуратура, ни органы государственного технического надзора, ни иные органы государственного контроля или надзора все это время не реагировали на данное нарушение; длительное бездействие органов государственного контроля и надзора создавало ощущение «законности самостроя» в непосредственной близости от газопровода.

Законодательство об охранной зоне регулярно изменялось; если в 1975 г. охранный зона трубопровода составляла 75 метров, в 1985 г. — 83 метра, в 1992 г. — 100 метров (цифры взяты из решения Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 17 февраля 2016 г.). В дальнейшем Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2000 г. № 878<sup>14</sup> дан-

<sup>12</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2000 г. № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей» // СПС «КонсультантПлюс».

ная охранная зона подтверждена в размере 100 метров. Очевидно, что при увеличении охранной зоны необходимо провести проверочные мероприятия, оценить, как эти решения отражаются на практике.

В настоящее время обеспечение безопасного функционирования газопровода возложено на органы государственной власти (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>15</sup>). Органы государственной власти обладают достаточным арсеналом средств реагирования, в том числе по привлечению к ответственности за самострой, инициированию его сноса.

В рамках муниципального контроля органы местного самоуправления обладают весьма ограниченным набором средств реагирования на самовольные постройки. Как правило, эта деятельность осуществляется в рамках земельного контроля и сводится к тому, что составляется акт, в котором фиксируется нарушение; в последующем эти материалы передаются органам государственной власти для применения мер реагирования, привлечения к ответственности. В Решении Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 17 февраля 2016 г. по делу № 2-354/2017(2-3256/2016);~М-3080/2016<sup>16</sup> такой акт упоминается. Это означает, что органы местного самоуправления в этой части выполняют свои полномочия.

Ни в одном судебном решении не исследовался вопрос о действиях органов государственного контроля, допустивших самострой на протяжении нескольких десятков лет и не обеспечивших должные меры безопасности газопровода. В решении Кировского районного суда города Екатеринбурга от 29 августа 2017 г. по делу № 2-4711/2017~М-4329/2017<sup>17</sup> констатируется виновность советских местных органов государственной власти, которые, по мнению суда, знали о наличии трубопровода, однако приняли решения о выдаче земельного участка Рязанов С.М. в 1979 г.

Получается, что при наличии бездействия органов государственной власти фактической виновной стороной являются органы местного самоуправления, т.е. имеет место объективное вменение.

Конституционный Суд РФ неоднократно говорил о том, что объективное вменение приводит к нарушению конституционных прав граждан и не соответствует Конституции; как правило, об этом говорится в контексте уголовной или административной ответственности; есть примеры того, что на недопустимость объективного вменения указывается и в контексте имущественных отношений (см., например: постановление Конституционного суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П, от 18 июля

2008 г. № 10-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П<sup>18</sup>). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П<sup>19</sup> констатируется, что объективное вменение означает нарушение принципов юридического равенства и справедливости — к несоразмерному ограничению прав и свобод (преамбула; ст. 1, ч. 1; ст. 19, ч. 1 и 2; ст. 55, ч. 3, Конституции РФ).

В жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма термин «объективное вменение» отсутствует, однако со ссылкой на постановления Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П и от 15 сентября 2009 г. № 13-П констатируется, что органы местного самоуправления не могут быть причинителями вреда, так как до 1991 г. они не существовали, а передаточные акты по имущественным обязательствам органами местного самоуправления не составлялись.

Все это привело к тому, что Апелляционным определением Свердловского областного суда от 6 декабря 2017 г. по делу № 33-20079/2017<sup>20</sup> на местный бюджет возложены расходы в размере около 4 млн руб. по сносу дома, который еще фактически не снесен (местный бюджет ответственен за будущие расходы). Названные суммы сами по себе являются существенными, а для местных бюджетов просто огромными (бюджет городского округа Верхняя Пышма составляет около 4 млрд руб.). В местных бюджетах отсутствуют защищенные статьи, в которых резервируются денежные средства для исполнения судебных решений; предоставление каких-либо межбюджетных трансфертов на покрытие этих расходов не предусматривается, значит, муниципальное образование лишается возможности направлять эти средства на решение вопросов местного значения. А это уже является нарушением норм ст. 130 (ч. 1), 132 (ч. 1) Конституции РФ.

*3.2. Позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П.* При рассмотрении гражданского дела с участием Администрации городского округа Верхняя Пышма суд пришел к выводу, что исполнительный комитет Верхнепышминского городского совета народных депутатов выделял земельные участки для ведения садоводства без учета расположения трассы газопровода и не доводил до сведения граждан информацию об ограничениях в их использовании, а в дальнейшем исполнительный комитет и созданные позднее органы местного самоуправления Верхней Пышмы не осуществляли

<sup>15</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Решение Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 17 февраля 2016 г. по делу № 2-354/2017(2-3256/2016);~М-3080/2016 URL: <https://sudact.ru/regular/doc/cBfyJTUYrHP/>

<sup>17</sup> Решение Кировского районного суда города Екатеринбурга от 29 августа 2017 г. по делу № 2-4711/2017~М-4329/2017 URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Rq2oLvFhMQ14/>

<sup>18</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П, от 18 июля 2008 г. № 10-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 6 декабря 2017 г. по делу № 33-20079/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

контроль за использованием участков. При этом в тот период предоставление земельных участков, находящихся вблизи опасного производственного объекта, равно как и информирование о наличии соответствующих ограничений, относилось к ведению местных Советов народных депутатов и их исполнительных органов. Надо, однако, иметь в виду, что в число местных Советов входили не только городские, сельские, поселковые и им подобные Советы, место которых в системе власти, по крайней мере с точки зрения территориальных пределов компетенции, в дальнейшем заняли органы местного самоуправления, но и областные и равные им по уровню Советы, ставшие органами государственной власти субъектов РФ.

В дальнейшем полномочия, касающиеся землепользования и градостроительства, контроля и надзора в этой сфере, закреплялись как за органами местного самоуправления, так и за государственными органами.

В настоящее время органы местного самоуправления выполняют функции по предоставлению земельных участков, относящихся к публичной собственности, включая те участки, которые предоставляются гражданам для собственных нужд в коллективном садоводстве. Однако правовое регулирование этих их функций в части, относящейся к участкам, государственная собственность на которые не разграничена (что в наибольшей степени соотносимо с предоставлением участков в период, когда местного самоуправления в современном его понимании не существовало), не позволяет рассматривать эти функции как безусловно связанные именно с решением вопросов местного значения.

Ограничены муниципальные органы и в основаниях для проведения внеплановых проверок. Более того, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ в Кассационном определении от 8 июня 2018 г. № 50-КГ18-3<sup>21</sup>, опираясь на положения той же статьи, пришла к выводу, что должностные лица органов муниципального земельного контроля, в отличие от органов государственного земельного надзора, не имеют права выносить в отношении граждан обязательные для исполнения предписания.

Конституционный Суд РФ после подробного исследования нормативных актов пришел к выводу, что действующее законодательство содержит необходимые правовые механизмы, обеспечивающие информирование собственников и иных владельцев соответствующих земельных участков о наличии ограничений в пользовании ими. Однако в полном объеме такие механизмы начали функционировать лишь с момента вступления в силу норм Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ<sup>22</sup>, что подтверждает их ранее существовавшую недостаточность.

Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что изменения в экономической политике государства и сопутствующие им законодательные новеллы повлекли возможность появления на земельных участках, предна-

значенных для садоводства, где изначально допускались только садовые домики для сезонного использования, более капитальных построек. Определенная либерализация порядка возведения и регистрации построек на этих участках сопровождалась известной недостаточностью правовых инструментов, позволяющих органам публичной власти на местах предотвратить возведение не отвечающих установленным требованиям зданий и сооружений в зонах с особыми условиями использования территорий.

В новых социально-экономических условиях законодательство уже не предполагает ограничений предельных размеров жилых строений, возводимых на садовых земельных участках, но требует соблюдения строительных норм и правил (п. 1 ст. 263 Гражданского кодекса РФ<sup>23</sup>), которые унифицированно регламентируют соответствующие вопросы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П<sup>24</sup>).

Вместе с тем характеристика построек, возведенных в зонах с особыми условиями использования территорий, безусловно, влияет и на размер ущерба, подлежащего возмещению гражданам в случае сноса таких построек при условии проявления ими должной добросовестности, разумности и осмотрительности при их возведении.

Соответственно, реальные законодательные гарантии эффективности организационно-властного инструментария, позволяющего органам публичной власти на местах отреагировать на планируемое строительство и пресечь его в охранных зонах опасных производственных объектов, в том числе трубопроводов, до недавнего времени не были сформированы в должной мере.

#### **4. Ущерб, причиненный гражданину действиями (бездействием) органа публичной власти, должен быть возмещен. Кто возмещает ущерб?**

**4.1. Экспертная позиция.** Статьями 15, 16, 1069 Гражданского кодекса РФ предусмотрена ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за вред, причиненный их незаконными действиями (бездействием). Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, обязанность возмещения вреда за счет соответствующей казны возникает в случае установления вины государственных органов или их должностных лиц в причинении данного вреда (см., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 2011 г. № 8-П).

Из формулировок названных статей Гражданского кодекса РФ не следует, как может/должен решаться вопрос возмещения вреда в случае отсутствия правоприменения органов власти.

Анализ правоприменительной практики, в том числе судебных решений, приложенных к жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма (Свердловская область), показывает, что происходит фактическое

<sup>21</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 8 июня 2018 г. № 50-КГ18-3 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс».



возложение ответственности на органы местного самоуправления за вред, возникший на основании решений органов государственной власти; выяснение формы и пределов вины органов государственной власти, в том числе органов государственного контроля и надзора, отсутствует.

Попутно следует отметить, что в Свердловской области ситуация с жилыми домами, находящимися вблизи газопроводных сетей, не является единичной. Эта проблема исследовалась в ходе выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 28–30 марта 2016 г. В заседании принимали участие представители органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов. В итоговых рекомендациях подчеркивалось, что «для избежания социальной напряженности и обеспечения конституционных прав граждан Совет рекомендует ПАО “Газпром” проработать возможность реконструкции газопроводов вблизи населенных пунктов в указанном и в других спорных случаях, где построенные десятки лет назад отдельные жилые дома оказались на окраине границы охранной зоны газопровода, с целью ее сокращения либо переноса части газопровода за пределы территории населенного пункта».

Иными словами, есть разные механизмы исправления сложившейся ситуации. Кроме сноса самостроя, есть еще вариант переноса газопровода (некоторые жилые дома, которые подлежат сносу, являются единственным жильем граждан). Эти механизмы в судебных решениях не исследовались.

Возложение финансовых обязательств, связанных с исправлением ситуации, которая возникла на основании решений органов государственной власти и «скопилась десятки лет», только на местные бюджеты является прямым нарушением ст. 133 Конституции РФ.

Есть и еще одно обстоятельство. В Апелляционном определении Свердловского областного суда от 6 декабря 2017 г. по делу № 33-20079/2017 отмечается, что право собственности на дом и баню Рязанова С.Г. было зарегистрировано 6 мая 2015 г.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 16-П<sup>25</sup> говорится о том, что государство в лице Росреестра при осуществлении процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество подтверждает тем самым законность совершения сделки по отчуждению объекта недвижимости. Таким образом, именно государство является гарантом законности соответствующих сделок со всеми вытекающими последствиями. Эта позиция в полной мере может быть распространена и на исследуемую ситуацию, описанную в жалобе Администрации городского округа Верхняя Пышма (Свердловская область) на нарушение их конституционных прав.

*4.2. Позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П.* На основании анализа ряда норм Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 53 о праве на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями

(бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, каждый имеет право и на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) муниципальных органов и их должностных лиц. То обстоятельство, что это объективно ведет к уменьшению финансовых ресурсов, предназначенных для решения вопросов местного значения, не может рассматриваться как основание для отказа в защите данного права.

Полномочия по предоставлению земельных участков и земельному контролю не могут рассматриваться — ни в действующем законодательстве, ни в правовом регулировании прежних лет — исключительно как связанные с разрешением вопросов местного значения, а значит, орган местного самоуправления не должен в качестве единственного правопреемника нести всю полноту ответственности за действия (бездействие) органов государственной власти РСФСР на местах, при которых были выделены земельные участки для ведения садоводства и не обеспечен контроль за соблюдением ограничений при возведении на их территории построек. Само по себе возведение гражданами построек в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов осуществлялось на определенном историческом этапе в условиях неразвитости нормативно-правового регулирования деятельности местных органов власти по предотвращению такого строительства, а также недостаточности законодательно установленных мер по обеспечению публичной доступности в земельных правоотношениях сведений об ограничениях на возведение построек в привязке к конкретным земельным участкам. Ответственность за непринятие таких мер, повлекшее негативные последствия для граждан, не может быть снята с государственных органов, призванных в силу своего особого публично-правового статуса обеспечивать правовую основу для реализации гражданами их прав и обязанностей, включая право собственности и обязанность выполнять нормативные предписания, которые должны быть доведены в надлежащей форме и с необходимыми для исполнения ориентирами до сведения граждан.

Изложенное не снимает доли ответственности с органов публичной власти на местах как с допустивших возведение гражданами построек, которые впоследствии были снесены в связи с несоответствием их возведения нормативным требованиям, при том что граждане действовали добросовестно, разумно и осмотрительно. Названные органы и ранее обладали определенными возможностями в данной сфере, если не в части пресечения возведения таких построек, то в части предупреждения граждан о негативных для них последствиях такого возведения, что вытекает из природы этих органов как наиболее приближенных к населению. Тем не менее возложение в таких случаях исключительно на муниципальные образования обязанности возместить за счет средств местного бюджета ущерб, причиненный гражданам, не основывается на принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности, не согласуется с существующим разграничением полномочий между уровнями публичной власти, а потому взаимосвязанные положения ст. 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ и ч. 10 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в данном

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца» // СПС «КонсультантПлюс».

аспекте не соответствуют Конституции РФ, ее ст. 8 (ч. 2), 12, 19 (ч. 1), 53 и 55 (ч. 3).

Вопрос о распределении между уровнями (органами) публичной власти обязанностей по возмещению гражданам — при условии должной добросовестности, разумности и осмотрительности с их стороны — ущерба в случае сноса построек, возведенных в нарушение установленных требований, на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта, надлежит урегулировать федеральному законодателю, с тем чтобы бремя такого возмещения не ложилось лишь на муниципальные образования, принимая во внимание правовые позиции, выраженные в Постановлении, на основе конституционных требований справедливости и пропорциональности.

Осуществляя такое регулирование, законодатель не лишен возможности установить в качестве общего правила конкретную пропорцию распределения возмещения соответствующего ущерба между публичными образованиями, относящимися к разным уровням публичной власти.

### **5. Особенности судебной защиты местного самоуправления.**

**5.1. Экспертная позиция.** Если суммировать все обстоятельства данного дела, то получается следующее. В советское время органом государственной власти было выдано решение на земельный участок. Через несколько лет вблизи газопровода, находившегося в государственной собственности, был построен жилой дом. Законодательство об охранных зонах вблизи газопровода со временем менялось, однако ни один орган государственного контроля или надзора на это не отреагировал и не обратил внимание на то, что газопровод находится вблизи жилых построек. Изменение расстояния от трубопровода до построек (размер охранной зоны) осуществлялось решениями органов государственной власти. В переходных положениях Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что вопрос правопреемства органов местного самоуправления зависит от решения органа государственной власти (закона субъекта РФ). Если все ключевые решения по данному делу зависят от решений органов государственной власти, то почему финансовые обязательства за их последствия возлагаются на местный бюджет? Это прямо противоречит ст. 133 Конституции РФ.

**5.2. Позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П.** В решении констатируется, что защита прав и законных интересов муниципальных образований не может ограничивать право граждан на возмещение ущерба в связи

со сносом построек, если такое право подтверждено решением суда. Это, в частности, означает, что впредь до введения законодательного регулирования, предусмотренного этим постановлением, суды при рассмотрении требований о возмещении ущерба, причиненного сносом построек, возведенных в границах охранных зон по причине ненадлежащего исполнения своих обязанностей органами власти на местах до разделения публичной власти на муниципальную и государственную, должны исходить из оспоренных в настоящем деле норм с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом РФ в данном постановлении, в том числе во всяком случае учитывать влияние на соответствующие негативные последствия применительно к конкретным правоотношениям отмеченных в постановлении недостатков нормативного правового регулирования, действующего на момент возведения постройки и ее последующей эксплуатации, избегая возложения исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину ущерб за счет местного бюджета. При этом, поскольку абзацем вторым части третьей ст. 40 ГПК РФ предусмотрено, что в случае невозможности рассмотрения дела без участия соответчика или соответчиков в связи с характером спорного правоотношения суд привлекает его или их к участию в деле по своей инициативе, при рассмотрении заявлений о возмещении ущерба в рассматриваемом случае суды должны привлекать в качестве соответчиков соответствующие государственные органы, если в исковом заявлении гражданина в качестве ответчика будет указано только муниципальное образование.

Конституционный Суд РФ признал нормы ст. 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ и ч. 10 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 8 (ч. 2), 12, 19 (ч. 1), 53 и 55 (ч. 3) в той мере, в какой они — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — предполагают возложение исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину за счет местного бюджета ущерб, причиненный этому гражданину в связи со сносом по решению суда построек, возведенных на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта. Кроме того, Суд обязал федерального законодателя урегулировать вопрос о распределении между уровнями публичной власти обязанностей по возмещению гражданам ущерба в случае сноса построек, возведенных в нарушение установленных требований на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР.

#### **Уважаемые авторы!**

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: (495) 953-91-08, или по электронной почте: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru).

## Судебная защита органов местного самоуправления

Вишневецкий Анатолий Сергеевич, начальник экспертно-правового отдела Института муниципального развития  
anatoly@krasimr.ru

*В статье анализируется деятельность Института муниципального развития по судебной защите органов местного самоуправления. На конкретных примерах показывается, каким образом сотрудникам Института удалось в первом полугодии 2019 г. сэкономить для местных бюджетов более 14 млн руб.*

**Ключевые слова:** судебная защита, местное самоуправление, местные бюджеты, административное судопроизводство.

### Judicial Protection of Local Self-Government Authorities

Vishnevetskiy Anatoliy S., Head of the Expert and Legal Department of the Institute of Municipal Development

*The article analyzes the activities of the Institute of Municipal Development (Krasnoyarsk) concerning judicial protection of local self-government authorities. The author used specific examples to show how the employees of the Institute of Municipal Development have managed to save more than 14 billion rubles for local budgets in the first half of 2019.*

**Keywords:** judicial protection, local self-government, local budgets, administrative proceedings.

Право на судебную защиту — основополагающее в системе российского и международного права, являясь самым распространенным и эффективным способом государственной защиты. Деятельность органов местного самоуправления (далее — ОМСУ) и их должностных лиц связана с множеством потенциальных судебных споров — по административным, гражданским и арбитражным делам, по делам об административных правонарушениях. Содействие в реализации ОМСУ этого права является одним из приоритетных направлений деятельности Красноярского краевого государственного бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт муниципального развития» (далее — Институт).

Положительные результаты судебной защиты органов и должностных лиц местного самоуправления можно измерить в денежных средствах, сэкономленных на штрафах и иных взысканиях средств местных бюджетов; с 2015 г. по середину 2019 г. они выглядят следующим образом:

2015 г. — 15 680 915 рублей 09 копеек;

2016 г. — 4 148 450 рублей;

2017 г. — 1 327 465 рублей;

2018 г. — 1 960 232 рубля 94 копейки;

1-е полугодие 2019 г. — 14 086 401 рублей 05 копеек.

Рассмотрим различные виды производств, участниками которых являются ОМСУ и их должностные лица.

#### 1. Производство по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях является не только самым распространенным и возбуждаемым в отношении ОМСУ, но и тем правовым механизмом, при реализации которого судами, уполномоченными государственными органами, должностными лицами допускаются многочисленные ошибки, влекущие безосновательное привлечение ОМСУ к административной ответственности за правонарушения, штрафы по которым могут достигать 300 000 руб.; такие штрафы являются существенными для местных бюджетов.

За время активного развития в Институте направления по судебной защите ОМСУ установлено, что чаще всего к административной ответственности должностных лиц местного самоуправления и местные администрации привлекают по составам правонарушений, предусмотренных ст. 5.27, 6.25, 6.3, 7.30, 7.23, 8.13, 8.6, 9.2, 10.8, 11.23, 12.31.1, 12.34, 13.27, 17.15, 19.5, 20.4 КоАП РФ.

Ниже представлены результаты работы сотрудников Института по делам об административных правонарушениях, которые удалось достичь за первое полугодие 2019 г.; отдельное внимание уделяется позиции специалистов Института, правовым обстоятельствам, благодаря которым дела были выиграны.

1. Главе Троицкого сельсовета Тасеевского района Красноярского края ставилось в вину наличие на проезжей части перекрестка улиц в границах сельсовета колеиной глубиной более 15 сантиметров, что не соответствует п. 3.1.1 ГОСТ Р 50597-93, за что он был привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ.

Представляя интересы главы в Красноярском краевом суде, юрист Института заявила: «Нижестоящими судами не была установлена категория дороги, на участке которой обнаружены повреждения. При выявлении недостатков в эксплуатационном состоянии автомобильных дорог не были исполнены требования законодательства — на измерительных участках автодорог замеры в 5 точках не осуществлялись, в измерительную ведомость не заносились, а значения длины самостоятельного участка колеиности и величины колеиности на измерительных участках не рассчитывались. В приложенной к акту выявленных недостатков фототаблице зафиксировано измерение сотрудником ГИБДД глубины повреждения, причиной образования которого очевидно является не движение колес транспортных средств, а воздействие талых сточных вод».

Красноярский краевой суд согласился с приведенными доводами и отменил постановление мирового судьи судебного участка и решение судьи Тасеевского районного суда Красноярского края (Постановление

Красноярского краевого суда от 28 декабря 2018 г. по делу № 4а-1001/2018)<sup>1</sup>.

2. Исполняющая обязанности главы Приреченского сельсовета Ужурского района как должностное лицо была привлечена к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ.

В подготовленной юристом учреждения жалобе было указано: «Судья, привлекая к административной ответственности заместителя главы администрации, исполняющей полномочия находившегося в отпуске главы сельсовета, не учел, что в трудовом договоре и должностной инструкции заместителя главы администрации отсутствуют обязанности по содержанию дорог. Таким образом, заместитель главы администрации не являлся надлежащим субъектом состава административного правонарушения по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ».

Ужурский районный суд учел указанные доводы и принял решение об отмене постановления мирового судьи с прекращением производства (Решение Ужурского районного суда Красноярского края по делу № 12-66/2018 от 25 декабря 2018 г.)<sup>2</sup>.

3. Глава Вознесенского сельсовета Березовского района была привлечена к административной ответственности как должностное лицо по ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ «Нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актов Российской Федерации».

В судебном заседании в Березовском районном суде Красноярского края юристом учреждения было доказано, что дело об административном правонарушении в отношении главы Вознесенского сельсовета Березовского района было возбуждено на основании прокурорской проверки деятельности администрации сельсовета. Вместе с тем в материалах дела отсутствовали доказательства надлежащего соблюдения процедуры проведения прокурорской проверки, а именно отсутствовали доказательства доведения до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) решения о проведении проверки, согласно положениям ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Районный суд поддержал данные доводы и своим решением отменил оспариваемое постановление (Решение Березовского районного суда от 28 января 2019 г. по делу № 12-5/2019)<sup>3</sup>.

4. Глава Тальского сельсовета Емельяновского района был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.4 КоАП РФ «Нарушение пожарной безопасности».

В ходе защиты интересов главы юристом Института было доказано, что государственный инспектор необоснованно расширил число проверочных мероприятий в отношении органа местного самоуправле-

ния, а также нарушил заложенный законодателем общий принцип комплексного характера плановых проверок с периодичностью их проведения в отношении одного и того же органа местного самоуправления или его должностного лица не чаще одного раза в два года. В силу закона такая периодичность проведения совместных проверок позволяет скоординировать контрольно-надзорную деятельность в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц, устранить избыточный характер контрольных мероприятий и дублирование функций органов государственного контроля различного уровня и несогласованность их действий.

В результате разбирательства Красноярский крайовой суд отменил постановление Емельяновского суда по делу об административном правонарушении (Решение Красноярского краевого суда от 7 февраля 2019 г. № 7р-53/2019)<sup>4</sup>.

5. Глава Краснотуранского сельсовета Краснотуранского района был привлечен к административной ответственности по ст. 6.3 КоАП РФ.

По результатам анализа представленных материалов дела сотрудниками Института были обнаружены многочисленные нарушения, допущенные должностным лицом на стадиях возбуждения и рассмотрения дела, указание на которые и легло в качестве доводов подготовленной нами жалобы на вынесенное постановление.

Так, в протоколе об административном правонарушении и вынесенном на его основе постановлении говорилось о Краснотуранском сельсовете, вина которого была установлена. Однако в этих документах содержались сведения ОГРН, которые не принадлежат данному муниципальному образованию. Муниципальное образование не является юридическим лицом; статус юридических лиц есть у органов местного самоуправления. Указанные обстоятельства свидетельствуют о существенных недостатках протокола и оспариваемого постановления и не позволяют достоверно установить лицо, привлекаемое к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.3 КоАП РФ.

Краснотуранский районный суд по результатам рассмотрения жалобы отменил постановление по делу (Решение Краснотуранского районного суда от 20 марта 2019 г. по делу № 12-5/2019)<sup>5</sup>.

6. Глава Прилужского сельсовета Ужурского района обратилась в Институт с просьбой оказать помощь в подготовке к судебному разбирательству по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ.

По результатам изучения представленных материалов дела специалистами Института было подготовлено ходатайство о прекращении производства по делу, с указанием многочисленных нарушений, допущенных должностным лицом ОГИБДД при составлении протокола.

<sup>1</sup> С полным текстом решения можно ознакомиться на сайте Института муниципального развития по адресу <http://krasimr.ru/pages/134>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> С полным текстом решения можно ознакомиться на сайте Института муниципального развития по адресу <http://krasimr.ru/pages/171>.

<sup>4</sup> С полным текстом решения можно ознакомиться на сайте Института муниципального развития по адресу <http://krasimr.ru/pages/235>.

<sup>5</sup> С полным текстом решения можно ознакомиться на сайте Института муниципального развития по адресу <http://krasimr.ru/pages/217>.

Так, в протоколе об административном правонарушении, имеющемся в материалах дела, была указана дата совершения правонарушения — 18.02.2019 г., однако в копии протокола, врученной главе сельсовета, указана иная дата — 18.01.2019 г.

В результате судом было установлено нарушение требований ст. 28.2 КоАП РФ, что свидетельствовало о нарушении порядка привлечения лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, к административной ответственности и повлекло нарушение права этого лица на защиту.

Таким образом, производство по делу было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения (Постановление мирового судьи судебного участка № 142 в Ужурском районе Красноярского края от 30 апреля 2019 г. № 5-127/2019<sup>6</sup>).

## II. Производство по гражданским делам

Наиболее распространенными в данной категории производств являются дела об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, рассматриваемые в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ).

В Красноярском краевом суде удалось отстоять позицию по возмещению убытков (расходов), понесенных гражданами, привлекаемыми к административной ответственности административными комиссиями.

Специфика данного дела была обусловлена тем, что по аналогичным делам сложилась неоднозначная судебная практика, в основном суды взыскивают убытки с казны муниципальных образований. По мнению специалистов Института, данная практика судов складывается из-за неправильного толкования и применения ст. 1069 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), которая предусматривает ответственность за вред, причиненный государственными органами, ОМСУ, а также их должностными лицами в виде возмещения из соответствующей казны.

Обстоятельства дела были следующими. Административная комиссия Казачинского сельсовета Казачинского района привлекла к административной ответственности гражданку М. и назначила наказание в виде штрафа в размере 5 тыс. руб. Постановление административной комиссии было обжаловано в районный суд, который его отменил в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Гражданка М. в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении понесла расходы на оплату услуг представителя в сумме 15 тыс. руб. В связи с необоснованным административным преследованием, по мнению гражданки М., она обратилась с гражданским иском в суд требованиями о взыскании с администрации Казачинского района убытков в сумме 15 тыс. руб. и морального вреда в размере 50 000 руб.

Представитель Казачинского сельсовета обратился за правовой поддержкой в Институт муниципального развития.

Изучив иски требования, специалисты пришли к следующему выводу: прекращение производства по делу об административном правонарушении в связи с истечением срока давности не могло свидетельствовать о незаконности действий административной комиссии при вынесении постановления об административном правонарушении, так как истица не представила фактические доказательства своих нравственных и физических страданий, возникших в связи с привлечением к административной ответственности. Эти и другие доводы были представлены в возражении на исковое заявление.

Районный суд частично удовлетворил требования истицы и постановил взыскать из казны администрации Казачинского сельсовета в пользу гражданки 8 тыс. руб. в качестве возмещения расходов на юридические услуги по делу об административном правонарушении. Суд первой инстанции исходил из того, что администрация Казачинского сельсовета осуществляет функции главного распорядителя бюджетных средств и расходы должны быть взысканы из казны муниципального образования.

Не удовлетворившись решением Казачинского районного суда, сотрудники Института составили апелляционную жалобу в Красноярский краевой суд.

В апелляционном определении суд постановил, что администрация Казачинского сельсовета является надлежащим ответчиком, так как надлежащим ответчиком по заявленным требованиям о взыскании убытков является уполномоченный орган исполнительной власти Красноярского края, в полномочия которого входит решение вопроса финансового обеспечения деятельности административных комиссий края и который к участию в данном деле не привлекался.

Это следует из ст. 5 Закона Красноярского края от 23 апреля 2009 г. № 8-3170 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований края государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий». Суд принял сторону сельсовета, отменил полностью решение Казачинского районного суда (Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 7 марта 2018 г. по делу № 33-3100/2018)<sup>7</sup>.

## III. Производство в арбитражных судах

Довольно часто исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (и не только Красноярского края) выступают в качестве ответчиков по делам о взыскании задолженности по договорам электроснабжения, рассматриваемым арбитражными судами по искам энергоснабжающих организаций. Основанием для обращения в суд с подобными требованиями является выявленный по результатам проверки приборов учета факт безучетного потребления электроэнергии, оформленный соответствующим актом.

Представители потребителя электроэнергии, а это, как правило, главы муниципальных образований, не всегда знают нюансы проводимой проверки приборов учета и зачастую являются заложниками ситуаций, когда проверка осуществляется проверяющим лицом

<sup>6</sup> Постановление мирового судьи судебного участка № 142 в Ужурском районе Красноярского края от 30 апреля 2019 г. № 5-127/2019. URL: <http://krasimr.ru/userfiles/prilujsky%2012.34.pdf>

<sup>7</sup> С полным текстом решения можно ознакомиться на сайте Института муниципального развития по адресу <http://krasimr.ru/pages/210>.

с нарушениями предусмотренной законодательством процедуры.

К слову, процедура проверки регулируется Постановлением Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии».

Приведем практический пример участия специалистов Института в подобном деле, когда поставщику электроэнергии полностью отказали в удовлетворении требований к местной администрации.

В Арбитражный суд Красноярского края поступило исковое заявление ПАО «Красноярскэнергосбыт» к администрации Малиновского сельсовета о взыскании задолженности по договору энергоснабжения от 10 февраля 2017 г. в размере 188 657,87 руб. и расходы по оплате госпошлины в размере 6660 руб.

Заявленные требования не признаны ответчиком по следующим основаниям:

— проведенная проверка является внеплановой, так как, согласно плану-графику проведения проверок расчетных приборов электроэнергии, проверка планировалась на 15 мая 2018 г., а проведена 17 мая 2018 г., что является нарушением п. 173 Постановления № 442;

— антимагнитная пломба, установленная сетевой организацией, не имеет сертификата, также истцом не представлена информация о том, какой срок эксплуатации антимагнитной пломбы, не указан температурный диапазон, в котором допускается эксплуатировать данную магнитную пломбу;

— магнитная пломба не является знаком визуального контроля;

— истцом не представлено достаточных доказательств того факта, что срабатывание магнитного индикатора достоверно подтверждает именно вмешательство в работу электросчетчика, которое могло повлечь искажение его показаний.

Указанные доводы были учтены Арбитражным судом Красноярского края, по результатам чего истцу было отказано в удовлетворении всех заявленных требований (Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2019 г. по делу № А22-21676/2018)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> С полным текстом решения можно ознакомиться на сайте Института муниципального развития по адресу <http://krasimr.ru/pages/129>.

#### Литература

1. Ялтонская Н.С. Основные стадии реализации контрольной деятельности, осуществляемой в рамках статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ / Н.С. Ялтонская // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 44–48.

**Выводы.** Поскольку в вышеперечисленных производствах дела об административных правонарушениях занимают лидирующее место, нужно отметить следующее.

В рамках участия в делах об административных правонарушениях специалистами Института была выявлена проблема, связанная с тем, что должностные лица и суды, уполномоченные рассматривать эти дела, не до конца понимают правовой статус органа местного самоуправления, когда, с одной стороны, он выступает как публично-правовой субъект, осуществляющий властно-распорядительные функции по решению вопросов местного значения, а с другой — как юридическое лицо, вступающее в правоотношения с другими хозяйствующими субъектами. От правильного понимания указанных обстоятельств зависит вид проводимой в отношении органа местного самоуправления проверки, которая предшествует возбуждению дела об административном правонарушении.

Так, проверка, проводимая в отношении органа местного самоуправления по решению им вопросов местного значения, должна осуществляться в рамках ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проверка, проводимая в отношении органа местного самоуправления, наделяемого правами юридического лица, в рамках его хозяйственной деятельности, должна осуществляться в соответствии с положениями 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».

Как справедливо отметила Н.С. Ялтонская<sup>9</sup>, путаница в видах проверок, в свою очередь, порождает ненадлежащее привлечение к административной ответственности органов местного самоуправления, и приводит к назначению огромных штрафов, которые являются нагрузкой для дотационных бюджетов муниципальных образований.

<sup>9</sup> Ялтонская Н.С. Основные стадии реализации контрольной деятельности, осуществляемой в рамках статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 44–48.

#### Уважаемые авторы!

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!

По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: [ig@lawinfo.ru](mailto:ig@lawinfo.ru), с пометкой «DOI для статьи».

## Финансовая самостоятельность местного самоуправления в ракурсе исполнения судебных актов

Гринчинко Надежда Яковлевна, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент  
grinnadia@yandex.ru

*Анализируются правовые основы финансовой правосубъектности муниципальных образований через механизм исполнения судебных актов по обращению взыскания на бюджетные средства. Процедура исполнения судебных решений, по которым должниками являются публично-правовые образования, регулируется бюджетным законодательством и осуществляется в рамках бюджетного процесса — стадии исполнения бюджета. Специфика бюджетных отношений, видов расходов бюджетов и неоднозначность правовой природы бюджетных средств оказывают существенное влияние на процедуру исполнения судебных актов, не создавая при этом реальной способности муниципальных образований своевременно и в полном объеме произвести выплаты по всем судебным актам. Обосновывается вывод об актуальности преобразования бюджетного законодательства в соответствии с конституционно значимыми ценностями. Для обеспечения стабильных финансовых основ реализации органами местного самоуправления возложенных на них функций возможны различные варианты как совершенствования правового регулирования финансового статуса муниципальных образований, направленные на повышение их бюджетной обеспеченности, так и создание на федеральном уровне специального целевого фонда, предназначенного для исполнения судебных актов за счет государственной и муниципальной казны.*

**Ключевые слова:** публично-правовые образования, финансовая правосубъектность, бюджетная система Российской Федерации, муниципальная казна.

### Financial Independence of Local Self-Government from the Perspective of Execution of Judicial Acts

Grinchinko Nadezhda Ya., Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Altai State University, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, PhD (Law), Associate Professor

*The legal basis of the financial legal personality of municipalities is analyzed through the mechanism for the execution of judicial acts on the recovery of budget funds. The proceedings for the execution of court decisions, according to which public-legal entities are debtors, are regulated by budget legislation and are carried out as part of the budget process - the stage of budget execution. The specifics of budgetary relations, types of budget expenditures and the ambiguity of the legal nature of budgetary funds have a significant impact on the procedure for executing judicial acts, without creating the real ability of municipal entities to make payments on all judicial acts in full and in a timely manner. The conclusion about the relevance of improving budget legislation in accordance with constitutional values is substantiated. To ensure a stable financial basis for the implementation by local authorities and the functions assigned to them, there are various options for improving the legal framework regulating the financial status of municipalities, aimed at increasing their fiscal capacity, and creating at the federal level a special trust fund designed to execute judicial acts at the expense of the state and municipal treasury.*

**Keywords:** public and legal entities, financial legal personality, budget system of the Russian Federation, municipal treasury.

Местное самоуправление представляет собой сложное и противоречивое политико-правовое явление. Невключенность местного самоуправления в систему государственной власти не оказывает существенного влияния на его финансовую правосубъектность. С позиций конституционного права местное самоуправление — особый субъект, а в финансовом праве это такой же, как и другие публично-правовые образования, субъект финансовых отношений. Сравнительный анализ первых редакций и ныне действующей главы 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ свидетельствует об отказе законодателя обстоятельно регулировать в специальном правовом акте о местном самоуправлении финансовый аспект его статуса<sup>1</sup>. Детальное регулирование его осуществляется в Бюджетном кодексе РФ и Налоговом кодексе РФ, содержание которых подтверждает вывод о совпадении по основным параметрам финансово-правового статуса муниципальных образований и субъектов РФ. Специфика бюджетно-

го статуса муниципальных образований проявляется в том, какое место отводится местным бюджетам в бюджетной системе России. Вариативность правового регулирования здесь чаще всего связана с отходом от принципа равенства бюджетных прав муниципальных образований, а модель горизонтального бюджетного выравнивания (ст. 142.2 БК РФ), заимствованная в Германии, не имеет объективных экономических оснований для применения ее в России на муниципальном уровне.

Большой объем конституционно-правовых ценностей, включая право на судебную защиту, красноречиво проявляется в финансовом законодательстве и особенно ярко в бюджетной и налоговой сферах, что подтверждает, с одной стороны, относительную автономность Конституции РФ и закрепленных в ней положений, а с другой стороны, показывает тесную взаимосвязь конституционного и отраслевого законодательства. Объективный процесс развития финансового и конституционного права должен осуществляться на основе единых ценностей, основу которых составляют права человека. Исполнительное производство за счет бюджетных средств осуществляется в рамках бюджетного процесса, а именно стадии исполнения бюджета.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Ученые, анализирующие финансово-правовой аспект исполнения судебных актов, указывают на специфику расходов бюджета, за счет которых должны исполняться судебные акты. Самостоятельную форму расходов бюджета образуют только те расходы, необходимость несения которых установлена как исполнение судебных актов и которые не могли быть заранее запланированы<sup>2</sup>. Если же не исполнено закрепленное ранее конкретное расходное обязательство соответствующего публично-правового образования, то выплаты взыскателям по судебным актам будут составлять иные формы расходов бюджета в соответствии с бюджетной классификацией.

В действующем российском законодательстве нет системного подхода в регулировании отношений, возникающих в связи с исполнением судебных актов за счет государственной и муниципальной казны, что приводит к невозможности исполнения судебного решения в разумный срок. Иногда процесс исполнения затягивается на неопределенный срок, что ведет к многочисленным обращениям российских граждан в Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ). Основные выводы, сформулированные ЕСПЧ в связи с выявленными структурными проблемами, приводящими к значительному количеству жалоб российских граждан, были предметом анализа и исследования многих ученых-юристов, в том числе и в контексте особенностей правового статуса российского местного самоуправления<sup>3</sup>. Выводы ЕСПЧ и ученых вытекают из смысла конституционных норм об обязанности государства гарантировать каждому право на исполнение вступившего в силу решения суда в разумный срок и организовать свои юридические системы таким образом, чтобы органы публичной власти могли исполнить свои финансовые обязательства.

Актуальность совершенствования правового регулирования исполнения судебных актов за счет бюджетных средств подтверждается значительным количеством судебных актов, не исполненных муниципальными образованиями, имеющими статус административного центра субъекта РФ, для которых характерна высокая степень концентрации в осуществлении публичных функций. Так, по данным на 2 мая 2017 г. долг г. Барнаула (Алтайский край) по исполнительным листам составил 5,4 млрд руб., что достигает почти 60% размера местного бюджета. Некоторые судебные акты находятся в стадии исполнения с 2008–2012 гг.<sup>4</sup> В бюджете города на 2019 г. на исполнение судебных актов запланировано 304,1 млн руб., а необходимый объем финансирования — 5,9 млрд руб.<sup>5</sup> Характер и объем

возложенных на органы местного самоуправления полномочий увеличивают интенсивность обращений за судебной защитой и, как следствие, вызывают ежегодное повышение нагрузки на местный бюджет в связи с исполнением судебных актов. Рост обращений в суд обусловлен не только ненадежным выполнением субъектами публичной власти возложенных на них функций, но и активизацией жизненной и гражданской позиции населения и является формой участия его в управлении делами государства и местного самоуправления.

Исполнение судебных актов зависит от объемов денежных средств, запланированных на эти цели в местном бюджете, и включенных в структуру расходов. Органы местного самоуправления при планировании ориентируются не только и не столько на потребности по этому виду расходов, сколько на свои финансовые возможности. Во всем многообразии видов расходов бюджетов исполнение судебных актов не имеет приоритетного значения. Ограниченность финансовых ресурсов у большинства муниципальных образований не позволяет одновременно исполнять судебные акты. Вопросы финансового обеспечения муниципальных образований и особенностей их бюджетно-правового статуса в плане зависимости от вышестоящего уровня публичной власти были предметом неоднократных рассмотрений в Конституционном Суде РФ<sup>6</sup>. Органы местного самоуправления, исполняя судебные акты, реализуют публичные функции, при этом часто возникает коллизия между такими конституционными ценностями, как своевременность и полнота исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильность финансовых основ реализации публично-правовым образованием возложенных на него функций — с другой<sup>7</sup>.

Исполнение судебных актов по обращению взыскания на бюджетные средства — это сложный вопрос, стандарты решения которого необходимо конкретизировать на федеральном уровне, с тем чтобы не ставить под сомнение значимость конституционных ценностей и обеспечить надлежащие условия для этого процесса. Решение задачи по поиску и обеспечению баланса между публичными и частными интересами — это одно из условий построения правового государства. Специфика интересов государства и других публично-правовых образований и их особый статус предопределяют доминирование публичных интересов над интересами лиц, в отношении которых вынесены судебные акты, подлежащие исполнению за счет бюджетных средств. Для реального исполнения конституционных норм российскому государству, имеющему прерогативы в распределении и использовании публичных финансов, нужно осуще-

<sup>2</sup> Ильин А.В. Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6. С. 29–33.

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Европейский суд по правам человека и российские проблемы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2009. № 3. С. 12–19; Шугрина Е.С. Позиции Конституционного Суда РФ: экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 2. С. 3–8.

<sup>4</sup> Долг Барнаула по исполнительным листам увеличился до 5,4 млрд рублей // Алтапресс.ру. URL: <https://altapress.ru/story/dolg-barnaula-po-ispolnitelnim-listam-velichilsya-domlrd-rublej-200687>

<sup>5</sup> О бюджете города на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : решение Барнаульской городской Думы от 31 октября 2018 г. № 196 // Официальный сайт города. URL: <https://barnaul.org/pravoportal/portal/mpa/duma/reshenie-ot-31-10-2018-196-o-byudzhet-e-goroda-na-2019-god-i-naplanovyy-period-2020-i-2021-godov-1-ch/>

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О по жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71713772/>

<sup>7</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Саакян Галины Ивановны и Черновой Елены Анатольевны на нарушение их конституционных прав частью первой статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и абзацем первым пункта 6 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 249-О // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogosuda-rf-ot-13022018-n-249-o/>



ствить правовое регулирование таким образом, чтобы обеспечить должный баланс интересов всех субъектов права, создавая для этого эффективные организационные и финансово-правовые механизмы своевременного и полного исполнения судебных решений за счет бюджетных средств любого публично-правового образования.

Адекватными по значимости решаемых задач могут быть меры по: 1) совершенствованию порядка распределения доходов между уровнями бюджетной системы с целью гармонизации статуса публично-правовых образований и укрепления финансовых основ местного самоуправления; 2) определению среди источников финансирования исполнения судебных решений целевых межбюджетных трансфертов; либо 3) созданию специального национального фонда, подобного норвежскому фонду компенсации жертвам, за счет которого выплачивается компенсация по судебным актам<sup>8</sup>.

Ситуация с исполнением судебных актов за счет средств муниципальных образований обнажает и более широко проблему конфликта интересов или отсутствие должного баланса в распределении и использовании публичных финансов. С одной стороны, можно наблюдать обременительные, ничем не оправданные расходы государства на обеспечение чрезмерных материальных преимуществ субъектов с особым публичным статусом или на финансирование проектов, имеющих узкое назначение, но получивших политические предпочтения. А с другой стороны — нарушение прав граждан. Для согласования и сбалансированности различных интересов в финансовой сфере, как в социальном аспекте, так и в территориальном, представляется актуальной и рациональной идея о принципе пропорциональности, который означает «отказ от формально-догматического понимания права и попытку обеспечить большую социальную восприимчивость, реалистичность права с одновременным сохранением его верховенства, автономии, независимости от политических предпочтений»<sup>9</sup>. Ранжирование финансовых интересов в современной

России характеризуется ограниченным пониманием как прав человека, так и публичных интересов и функций, когда исполнение судебных актов за счет бюджетных средств оценивается только как удовлетворение частных интересов. В этом плане целесообразно, исходя из принципа соразмерности и пропорциональности, определить приоритеты бюджетных прав публично-правовых образований, учитывая верховенство конституционных норм, конкурирующие интересы различных уровней публичной власти при распределении финансовых ресурсов.

Итак, практика реализации юридического механизма обращения взыскания на бюджетные средства свидетельствует о необходимости его законодательного совершенствования. Объективно обусловленные особенности этого механизма, связанные с публичной значимостью всех видов бюджетов бюджетной системы, не должны негативно влиять на реализацию конституционного права граждан своевременно получить соответствующие выплаты по судебному акту. При преодолении противоречивых интересов, возникающих в процессе исполнения бюджетов, важное значение в контексте конституционно-правовой доктрины защиты прав человека приобретает сформулированный Конституционным Судом РФ принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства как один из основополагающих принципов правового регулирования общественных отношений. Конституционно-правовой смысл судебной защиты прав граждан предполагает своевременность и эффективность исполнения судебного решения, и он должен оказывать воздействие на нормативное регулирование финансово-правового механизма по обращению взыскания на бюджетные средства. Этот механизм является экономической гарантией права человека на судебную защиту и объективным критерием качества и уровня судебной защиты интересов человека в его отношениях с публичной властью. Высокий процент (более 50%) лиц, считающих минимальными шансы выиграть судебное разбирательство в случае, если их оппонентом будут выступать государственные органы, актуализирует необходимость качественного совершенствования судебной защиты прав граждан<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Фьеккони Ф., Схуккинг Й., Вийг И. Независимость, эффективность и качество правосудия: сравнительные перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1 (116). С. 115.

<sup>9</sup> Вайпан Г.В. Принцип пропорциональности и аргументация в сфере ограничений прав человека: от Р. Алекси к Р. Дворкину и обратно // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 3 (106). С. 38.

<sup>10</sup> Мазаев В.Д. Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 122.

#### Литература

1. Вайпан Г.В. Принцип пропорциональности и аргументация в сфере ограничений прав человека: от Р. Алекси к Р. Дворкину и обратно / Г.В. Вайпан // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 3 (106). С. 37–54.
2. Ильин А.В. Исполнение судебных актов как форма расходов бюджета / А.В. Ильин // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6. С. 29–33.
3. Мазаев В.Д. Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования / В.Д. Мазаев // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 115–130.
4. Фьеккони Ф. Независимость, эффективность и качество правосудия: сравнительные перспективы / Ф. Фьеккони, Й. Схуккинг, И. Вийг // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1 (116). С. 95–117.
5. Шугрина Е.С. Европейский суд по правам человека и российские проблемы местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальная власть. 2009. № 3. С. 12–19.
6. Шугрина Е.С. Позиции Конституционного Суда РФ: экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 2. С. 3–8.

## Отрешение от должности глав муниципальных образований и не обеспеченные бюджетом полномочия: противоречия судебной практики

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

*В статье анализируются проблемы, связанные с возможностью издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования. Исследуется противоречивость складывающейся судебной практики по вопросу оснований и предпосылок для отрешения, предлагаются изменения в существующее законодательство о местном самоуправлении.*

**Ключевые слова:** организационные модели местного самоуправления, глава муниципального образования, ответственность главы муниципального образования, отрешение от должности, неисполнение решения суда, местный бюджет, необеспеченные полномочия, нарушение прав и свобод человека и гражданина.

### Impeachment of Heads of Municipal Structures and Non-Budget-Funded Authorities: Inconsistencies in Legal Precedents

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

*The author analyzed the issues associated with the possibility of issuance of a legal instrument for dismissal of a head of a municipal formation by the principal officer of a federal subject of the Russian Federation, studied the inconsistencies of the current judicial practice on the grounds and prerequisites of dismissal, and proposes changes to the current legislation on the local government.*

**Keywords:** organizational models of local government, head of a municipal formation, responsibilities of a head of a municipal formation, dismissal, non-compliance with court judgments, local government budget, underresourced powers, violation of the rights and freedoms of man and of the citizen.

Органы местного самоуправления, в частности глава муниципального образования, являются в силу правовых норм действующего законодательства подконтрольными населению муниципального образования, государству, физическим и юридическим лицам<sup>1</sup>.

Несмотря на установленную конституционную презумпцию самостоятельности в пределах своих полномочий местного самоуправления и системное отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), сегодня глава муниципального образования может быть отрешен от своей должности правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ.

В силу ст. 74 Закона о местном самоуправлении такой правовой акт издается в пресекательных пределах от одного до шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда, которым:

1) либо установлено издание главой муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в те-

чение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) либо установлен состав совершения главой муниципального образования действий, в том числе издание им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Как видно из представленного выше текста закона, нечеткость формулировок (в частности, использование оценочных категорий) дает «простор для маневра» при выборе варианта отрешения от должности конкретного главы муниципального образования, в том числе избранного населением на прямых выборах.

На примере двух состоявшихся решений судов об отрешении от должности глав муниципальных образований предлагается доказать порочность включения

<sup>1</sup> См.: ст. 70 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

в Закон о местном самоуправлении рассматриваемой правовой нормы в действующей редакции.

Пример 1. Волгоградская область. Глава сельского поселения (7000 жителей) в 2015 г. получил представления от местной прокуратуры об оптимизации работы по организации уличного освещения. Решением суда в 2017 г. по административному исковому заявлению прокурора было признано незаконным бездействие администрации сельского поселения, выразившееся в непринятии мер по организации уличного освещения.

Доводы главы сельского поселения о фактическом отсутствии денежных средств в бюджете поселения по строительству новой ветки уличного освещения и о том, что бюджет принимается депутатами сельского поселения, а глава лишь исполняет в пределах бюджета свои полномочия, судом во внимание приняты не были.

Постановлением губернатора Волгоградской области от 15 ноября 2017 г. глава сельского поселения был отрешен от должности. Правовой акт губернатора об отрешении от должности был оспорен в суде.

Решениями двух инстанций отрешение от должности было признано законным. Вот что указывает Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ: «...не имеет правового значения довод административного истца о том, что действия главы поселения не являлись предметом судебного разбирательства и решением суда на него как на главу муниципального образования никаких обязанностей совершить конкретные действия не возлагалось... вмешательство Губернатора Волгоградской области в деятельность органов местного самоуправления не являлось чрезмерным, было осуществлено в целях защиты прав и законных интересов населения Плотниковского муниципального образования»<sup>2</sup>.

Таким образом, судебная практика в данном примере показывает, что: 1) отрешение от должности является законным, даже если конкретная обязанность на главу муниципального образования судом не возлагалась; 2) не имеет правового значения степень и характер нарушения прав и свобод граждан бездействием главы муниципального образования.

Пример 2. Забайкальский край. Глава городского поселения (также 7000 жителей) систематически не исполнял свои полномочия при наличии в бюджете поселения денежных средств на соответствующие статьи расходов. Решениями судов признавалось незаконным бездействие местной администрации по принятию мер к устранению повреждений дорожного покрытия; по принятию мер об организации транспортного обслуживания населения; по принятию мер об организации вывоза твердых бытовых отходов и др.

Постановлением губернатора Забайкальского края от 21 февраля 2017 г. глава городского поселения был отрешен от должности. Правовой акт губернатора об отрешении от должности был оспорен в суде.

Суды приняли решение о незаконности отрешения от должности и о восстановлении в должности главы городского поселения. Вот что в этом случае указывает та же Судебная коллегия по административным

делам Верховного Суда РФ: «...суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что предусмотренные Федеральным законом основания для отрешения главы городского поселения отсутствовали, так как в ходе рассмотрения дел глава городского поселения к участию в деле в качестве ответчика по заявленным прокурором требованиям не привлекался, его действия не являлись предметом оценки в соответствующих судебных постановлениях, обязанности по совершению определенных действий на Кочергу А.А., как на должностное лицо, решениями, принятыми по указанным делам, не возлагались... Судебная коллегия считает необходимым исключить из мотивировочной части решения суда суждение о несоразмерности избранной губернатором Забайкальского края меры ответственности в отношении Кочерги А.А., поскольку правовой акт губернатора о применении такой меры признан судом незаконным и отменен»<sup>3</sup>.

Таким образом, судебная практика свидетельствует, что: 1) отрешение от должности является незаконным, если конкретная обязанность на главу муниципального образования судом не возлагалась; 2) степень и характер нарушения прав и свобод граждан бездействием главы муниципального образования сами по себе имеют правовое значение.

Конституционный Суд РФ в 2018 г. рассматривал жалобу губернатора Забайкальского края о несоответствии Конституции РФ правовой нормы ст. 74 Закона о местном самоуправлении. По итогам рассмотрения жалобы Конституционный Суд РФ указывает следующее: «...глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов»<sup>4</sup>.

Нетрудно заметить, что Конституционный Суд РФ фактически нивелировал необходимость выявления степени и характера нарушения прав и свобод человека и гражданина в судебном порядке установленным бездействием главы местной администрации. Достаточно единственный факт неисполнения (к примеру, не отремонтирован один фонарь на улице) для процессуальной возможности отрешения. Кроме того, Конституционный Суд РФ нивелировал необходимость установления виновного характера такого бездействия, возложив на главу муниципального образования буквально всю ответственность за исполнение полномочий, невзирая на отсутствие в местном бюджете денежных средств.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 г. № 16-АПГ18-3. URL: <http://www.vsrfl.ru> (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>3</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 апреля 2017 г. № 72-АПГ17-4. URL: <http://www.vsrfl.ru> (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 25.06.2019).

Отметим, что проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов неоднократно в последние лет десять становились предметом серьезного обсуждения.

К примеру, Е.А. Коротаева, исследовав объем и долю собственных доходов по отношению к расходной части местных бюджетов в Удмуртии, делает вывод, что «доходные источники местных бюджетов не могут обеспечить покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления и обуславливают формальный характер муниципальных финансов»<sup>5</sup>.

В резолюции XVIII Российского муниципального форума установлено, что «в части экономического обеспечения местного самоуправления произошли некоторые положительные сдвиги, но поставленная в начале реформы местного самоуправления цель хотя бы минимально необходимого финансового обеспечения всех полномочий органов местного самоуправления не достигнута»<sup>6</sup>.

Нет никаких секретов и в том, что подобные выводы делались в последнее время неоднократно на всех мероприятиях, посвященных организации местного самоуправления в Российской Федерации.

На наш взгляд, имеющееся правовое регулирование об отрешении от должности фактически легализует прямое вмешательство главы исполнительной власти субъекта РФ в деятельность органов местного самоуправления и ставит в прямую зависимость муниципальную политику от региональной политики. Следует учитывать и сложившуюся прямую зависимость состоятельности местных бюджетов от их наполнения региональными субсидиями.

В этой связи представляется весьма сомнительным с точки зрения интерпретации ст. 12 Конституции РФ в смысле, придаваемом правоприменительной практикой, разъяснение Конституционного Суда РФ о том, что высшее должностное лицо субъекта РФ, будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на

территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации»<sup>7</sup>.

Ответственность главы исполнительной власти субъекта РФ должна ограничиваться его собственными обязанностями и не может вторгаться в компетенцию муниципалитета. Функция «гаранта» соблюдения прав и свобод человека и гражданина в виде полномочий на отрешение глав местных администраций несвойственна с учетом ст. 12 Конституции РФ для руководителя субъекта РФ, замещающего государственную должность, и даже вредна с точки зрения развития гражданского участия в осуществлении местного самоуправления.

На основании вышеизложенного предлагается подвергнуть редакции правовую норму ст. 74 Закона о местном самоуправлении:

1) определить исключительно виновный характер состава бездействия главы муниципального образования, влекущий возможность его отрешения от должности (т.е. при условии установления фактической возможности исполнения им полномочий исходя из принятого бюджета муниципального образования);

2) устранить оценочные критерии из п. 2 ст. 74 Закона о местном самоуправлении, исключив возможность отрешения от должности за угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, а также единству правового и экономического пространства Российской Федерации;

3) с учетом положений ст. 12 Конституции РФ усилить значение представительного органа как инстанции, утверждающей бюджет муниципального образования, в рамках которого действует глава муниципалитета: установить, что ненормативный правовой акт об отрешении от должности принимается с согласия представительного органа муниципального образования, либо предусмотреть для представительного органа муниципального образования право отклонить принятый акт об отрешении.

<sup>5</sup> Коротаева Е.А. Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов // Вестник Удмуртского университета. 2014. № 1. С. 48–52.

<sup>6</sup> Резолюция XVIII Российского муниципального форума // Тематическое сообщество «Муниципал». URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/659> (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 декабря 2012 г. № 32-П. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 25.06.2019).

#### Литература

1. Коротаева Е.А. Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов / Е.А. Коротаева // Вестник Удмуртского университета. 2014. № 1. С. 48–52.

#### Уважаемые коллеги!

Видео-обзоры, интервью с известными юристами, знакомство с актуальными публикациями, репортажи — всё это на нашем официальном канале YouTube:  
<https://www.youtube.com/channel/UCRbNB05ZQiQkG15sWvoVYeg/featured>

**ЗАХОДИТЕ, СМОТРИТЕ, ПОДПИСЫВАЙТЕСЬ!**

## Бесплатное предоставление земельных участков в собственность на территории Республики Башкортостан: правовые коллизии

**Мусина Альфия Ирековна**, заместитель начальника отдела регистрации земельных участков и долевого участия в строительстве Управления Росреестра по Республике Башкортостан  
alfiya.musina.76@mail.ru

**Миннигулова Динара Борисовна**, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук  
minnidinara@mail.ru

*В статье рассмотрены вопросы предоставления земельных участков на территории Республики Башкортостан на льготных условиях. Основная проблема связана с правовой коллизией, возникшей в связи с внесением изменений в Земельный кодекс Российской Федерации с 1 марта 2015 г., касающихся бесплатного предоставления земельных участков на территории Республики Башкортостан, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, в собственность граждан, которые не получили должного отражения в Законе Республики Башкортостан от 5 января 2004 г. № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан». Таким образом, автором предлагаются пути урегулирования данной коллизии.*

**Ключевые слова:** земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставление земельных участков, бесплатное предоставление земельных участков на территории Республики Башкортостан, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, в собственность граждан.

### Free Provision of the Right of Ownership to Land Plots in the Territory of the Republic of Bashkortostan: Legal Collisions

**Musina Alfiya I.**, Deputy Head of the Department of Registration of Land Plots and Construction Co-Funding of the Directorate for the Republic of Bashkortostan of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography

**Minnigulova Dinara B.**, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Kazan Branch of the Russian State University of Justice, LL.D.

*The article deals with the allocation of land in the territory of the Republic of Bashkortostan on favorable terms. The main problem is related to legal conflicts that have arisen in connection with the introduction of amendments to the Land Code of the Russian Federation from March 1, 2015, concerning the free provision of land in the territory of the Republic of Bashkortostan, which are state-owned, or municipal property of the Republic of Bashkortostan, not received due reflection in the Law of the Republic of Bashkortostan of January 5, 2004 No. 59-z "On the regulation of land relations in the Republic of Bashkortostan". Thus, the author suggests ways to resolve this conflict.*

**Keywords:** land plots in state or municipal ownership, provision of land plots, free provision of land plots in the territory of the Republic of Bashkortostan, which are state-owned in the Republic of Bashkortostan or municipal property, in the ownership of citizens.

Согласно ст. 9 Конституции РФ<sup>1</sup>, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Таким образом, из смысла Основного закона вытекает, что земельный фонд Российской Федерации и ее субъектов является стратегическим природным ресурсом, который, с одной стороны, удовлетворяет потребности граждан государства, в том числе в улучшении жилищных условий, а с другой стороны, реализуется контрольно-надзорная функция государства в сфере учета земельных участков путем их инвентаризации и введения их в гражданский оборот.

По данным на 2018 г., около 92,2% от общей площади земель Российской Федерации составляют земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а в собственности граждан и юридических лиц — около 7,8%. Данное процентное соотношение на-

глядно показывает, что земель государственной и муниципальной собственности намного больше, соответственно, их динамическое развитие, предоставление и правовое регулирование остается актуальным на сегодняшний день<sup>2</sup>.

В соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон № 171-ФЗ) с 1 марта 2015 г., за исключением положений, для которых был установлен иной срок вступления их в силу, вступили в силу глобальные изменения в Земельный кодекс Российской Федерации<sup>4</sup> (далее — ЗК РФ), в него было добавлено несколько глав, а многие статьи

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Гришко Л.А., Гагаринова Н.В. Механизм предоставления земельных участков государственной и муниципальной собственности // Colloquium-journal. 2019. № 3–4 (27). С. 31–33.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Российская газета. 2014. 27 июня.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

подверглись значительной переработке. Одним из важных дополнений стало появление в Земельном кодексе РФ главы VI «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности», где достаточно подробно прописаны порядок, условия и правила, а также случаи и особенности предоставления земельных участков публичной собственности на торгах и без проведения торгов, а также за плату и бесплатно заинтересованным физическим и юридическим лицам на разных правах<sup>5</sup>.

Учитывая, что на территории Российской Федерации подавляющее большинство земельных участков принадлежит на праве собственности публичным образованиям, существует и особый порядок возникновения прав частных лиц на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, регулируемый специальными нормами, поскольку особый порядок предоставления земельных участков является гарантией соблюдения прав граждан и юридических лиц, заинтересованных в получении земельного участка<sup>6</sup>.

Согласно п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование; договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату; договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду; договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Случаи бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность гражданам или юридическому лицу на основании решения уполномоченного органа законодатель более детально раскрыл в положениях ст. 39.5 ЗК РФ.

К примеру, подп. 6 ст. 39.5 ЗК РФ предусмотрено предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов РФ. Органами государственной власти субъектов РФ может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

Вместе с тем предоставление земельного участка бесплатно в собственность предусмотрено нормами подп. 7 ст. 39.5 ЗК РФ также и иным не указанным в подп. 6 ст. 39.5 ЗК РФ отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных федеральными законами, от-

дельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Случаи предоставления земельных участков на территории Республики Башкортостан, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности, в собственность граждан бесплатно предусмотрены Земельным кодексом РФ и Законом Республики Башкортостан от 5 января 2004 г. № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан»<sup>7</sup> (далее — Закон № 59-з).

Так, согласно ч. 2 ст. 10 Закона № 59-з, земельные участки для индивидуального жилищного строительства предоставляются бесплатно гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в соответствии со ст. 52 Жилищного кодекса РФ<sup>8</sup> (далее — ЖК РФ); молодым семьям, возраст супругов в которых на дату подачи заявления не превышает 35 лет, либо неполным семьям, состоящим из одного молодого родителя, возраст которого не превышает 35 лет, имеющего одного и более детей, совместно с ним проживающих, нуждающимся в жилых помещениях, на основаниях, предусмотренных жилищным законодательством, не являющимся собственниками жилых помещений; гражданам, имеющим трех и более несовершеннолетних детей и нуждающимся в жилых помещениях, на основаниях, предусмотренных жилищным законодательством; гражданам, имеющим несовершеннолетнего ребенка-инвалида и нуждающимся в жилых помещениях, на основаниях, предусмотренных жилищным законодательством.

Часть 3 ст. 10 Закона № 59-з дополняет ч. 2 ст. 10 Закона № 59-з следующим: к гражданам, указанным в п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона № 59-з, относятся граждане, являющиеся родителями в семье, имеющей трех и более несовершеннолетних детей, в том числе усыновленных (удочеренных), совместно с ними проживающих, либо один из родителей в неполной семье, имеющей трех и более несовершеннолетних детей, в том числе усыновленных (удочеренных), совместно с ним проживающих. К гражданам, указанным в п. 4 ч. 2 ст. 10 Закона № 59-з, относятся граждане, являющиеся родителями в семье, имеющей несовершеннолетнего ребенка-инвалида, в том числе усыновленного (удочеренного), совместно с ними проживающего, либо один из родителей в неполной семье, имеющей несовершеннолетнего ребенка-инвалида, в том числе усыновленного (удочеренного), совместно с ним проживающего.

По данным на 1 июля 2018 г., в целом по Республике Башкортостан поставлено на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства, 88 846 граждан, из них 51 672 гражданина получили земельные участки.

В частности, поставлено на учет для предоставления земельных участков бесплатно 19 697 граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии со ст. 52 ЖК РФ, из них 10 210 гражданам земельные участки предоставлены;

<sup>5</sup> Козлов Д.В. Предоставление земельных участков в аренду без проведения торгов для реализации масштабных инвестиционных проектов в субъектах РФ // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 1В. С. 262–275.

<sup>6</sup> Болтанова Е.С. Предоставление земельных участков и иных природных объектов гражданам и юридическим лицам: вопросы теории // Государство и право. 2014. № 6. С. 26–35.

<sup>7</sup> Закон Республики Башкортостан от 5 января 2004 г. № 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» (ред. от 22.06.2018) // Республика Башкортостан. 2004. 13 февраля.

<sup>8</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 29.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.06.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1. Часть 1. Ст. 14.

по льготной категории, предусмотренной п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 59-з, поставлены на учет для предоставления земельных участков 10 811 молодых семей, из них 5695 семьям предоставлены земельные участки; поставлены на учет для предоставления земельных участков 48 466 граждан, имеющих трех и более несовершеннолетних детей, многодетным семьям предоставлено 29 905 земельных участков; поставлены на учет для предоставления земельных участков 8280 граждан, имеющих несовершеннолетнего ребенка-инвалида, обеспечены земельными участками 4862 гражданина, имеющих ребенка-инвалида<sup>9</sup>.

20 мая 2019 г. на оперативном совещании в Правительстве Республики Башкортостан было озвучено, что по Республике Башкортостан в очереди на бесплатное предоставление в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства находятся 57 819 многодетных семей и семей, имеющих ребенка-инвалида. Этим двум категориям граждан предоставлено 38 867 земельных участков, находящихся в государственной собственности Республики Башкортостан или муниципальной собственности. Для полного обеспечения требуется предоставить еще 18 952 земельных участков. В 2019 г. уже выделено 1605 земельных участков, до конца 2019 г. органы местного самоуправления планируют предоставить еще 5497 земельных участков, как отметил исполняющий обязанности министра земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан Олег Полстовалов<sup>10</sup>.

Таким образом, в период с 1 июля 2018 г. по 20 мая 2019 г. произошло увеличение количества лиц, поставленных на учет по категориям — многодетные семьи и семьи, имеющие ребенка-инвалида, что свидетельствует об организованной и планомерной работе органов местного самоуправления в данном направлении.

Кроме вышеуказанного исчерпывающего перечня категорий граждан Законом № 59-з установлен и порядок предоставления данным гражданам земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно, согласно которому уполномоченный республиканский орган исполнительной власти в области земельных отношений либо орган местного самоуправления принимает решение о предварительном распределении земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность для индивидуального жилищного строительства, лицам, состоящим на учете, в порядке очередности.

В дальнейшем с учетом данного решения лицам, состоящим на учете, направляется извещение с предложением

о предоставлении конкретного земельного участка в собственность бесплатно.

В соответствии с положениями ч. 5 ст. 10.2 Закона № 59-з установлено, что в случае поступления письменного согласия на предложенный земельный участок уполномоченный орган обеспечивает принятие решения о предоставлении в собственность бесплатно земельного участка и заключение договора о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно.

Однако, если вернуться к норме п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ, которой регламентировано, что в случае предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно, то такой земельный участок предоставляется исключительно на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления. Исходя из анализа данной нормы Земельного кодекса РФ следует, что заключение договора о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно в данном случае не предусмотрено.

Таким образом, законодатель с целью усовершенствования процедуры предоставления земельных участков предпринял попытку унифицировать и минимизировать процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Вовлечение достаточно большого количества участков в гражданский оборот путем упрощения процедур предоставления земельных участков характеризуется органами государственной власти и местного самоуправления положительно, как получение дополнительного дохода<sup>11</sup>.

При этом предусмотренное ч. 5 ст. 10.2 Закона № 59-з обязательное заключение договора о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно затягивает процедуру предоставления гражданам земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ (п. 1 ст. 2 ЗК РФ).

В целях приведения в соответствие положений ч. 5 ст. 10.2 Закона № 59-з с Земельным кодексом РФ в связи с вступлением в силу норм Закона № 171-ФЗ необходимо исключить обязательность заключения договора о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, поскольку, согласно Земельному кодексу РФ, принятие решения о предоставлении в собственность бесплатно земельного участка является достаточным, что значительно упростит процедуру предоставления земельных участков заинтересованным лицам.

<sup>9</sup> Официальный сайт Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан. Действующие документы от 04.10.2018. URL: <https://mzio.bashkortostan.ru/documents/active/101780/> (дата обращения: 22.06.2019).

<sup>10</sup> Официальный сайт Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан, Новости от 24.05.2019. URL: <https://mzio.bashkortostan.ru/presscenter/news/200935/> (дата обращения: 22.06.2019).

<sup>11</sup> Шарно О.И., Фролов С.А. К вопросу о тенденциях правового регулирования предоставления земельных участков под строительство // *Legal Concept*. 2017. № 4. С. 100–104.

#### Литература

1. Болтанова Е.С. Предоставление земельных участков и иных природных объектов гражданам и юридическим лицам: вопросы теории / Е.С. Болтанова // *Государство и право*. 2014. № 6. С. 26–35.
2. Гришко Л.А. Механизм предоставления земельных участков государственной и муниципальной собственности / Л.А. Гришко, Н.В. Гагаринова // *Colloquium-journal*. 2019. № 3–4 (27). С. 31–33.
3. Козлов Д.В. Предоставление земельных участков в аренду без проведения торгов для реализации масштабных инвестиционных проектов в субъектах РФ / Д.В. Козлов // *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. № 1В. С. 262–275.
4. Шарно О.И. К вопросу о тенденциях правового регулирования предоставления земельных участков под строительство / О.И. Шарно, С.А. Фролов // *Legal Concept*. 2017. № 4. С. 100–104.

## О некоторых аспектах эффективности процессов обеспечения земельными участками многодетных семей (на примере Оренбургской области)

Степанова Оксана Борисовна, заместитель министра Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области, кандидат экономических наук, доцент  
Stepanovaob@list.ru

*Целью настоящей статьи является анализ выполнения действующего законодательства в сфере обеспечения бесплатными земельными участками такой льготной категории граждан, как многодетные семьи. Рассмотрение ситуации осуществлено на примере Оренбургской области. Актуальность темы обусловлена социальной значимостью самого вопроса, а также возможностью урегулирования отдельных аспектов земельных отношений, возникающих при получении земельных участков многодетными семьями, на региональном уровне. В статье предлагается анализ итогов предоставления земельных участков за 7-летний период в разрезе муниципальных образований с учетом всех изменений регионального законодательства. Для анализа эффективности проводимой региональной политики автором предложен термин «коэффициент удовлетворенности (КУД)», а также шкала КУД, позволяющая оценить ситуацию в любом муниципальном образовании и регионе в целом.*

**Ключевые слова:** обеспечение земель многодетных семей, региональная экономика.

### On Some Aspects of the Efficiency of Land Plot Provision to Multi-Child Families (on the Example of the Orenburg Region)

Stepanova Oksana B., Deputy Minister of the Ministry of Natural Resources, Ecology and Property Relations for the Orenburg Region, PhD in Economic Sciences, Associate Professor

*The purpose of this article is to analyze the implementation of the current legislation in the field of providing free land plots of such privileged categories of citizens as large families. Consideration of the situation carried out on the example of the Orenburg region. The relevance of the topic is due to the social significance of the issue itself, as well as the possibility of resolving certain aspects of land relations arising from the receipt of land by large families at the regional level. The article offers an analysis of the results of the provision of land plots over a 7-year period, in the context of municipalities, taking into account all changes in regional legislation. To analyze the effectiveness of the regional policy pursued, the author proposed the term "coefficient of satisfaction (KUD)", as well as the scale of KUD, allowing to assess the situation in any municipality and region as a whole (on the example of the Orenburg region).*

**Keywords:** provision large families with land, regional economy.

С января 2012 г. в Оренбургской области вступил в силу Закон Оренбургской области «О бесплатном предоставлении на территории Оренбургской области земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей», принятый Постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 14 сентября 2011 г. № 413. Закон направлен на обеспечение земельными участками многодетных семей и принят в соответствии с Земельным кодексом РФ, который предусматривает право субъектов РФ разрабатывать критерии и случаи предоставления земельных участков многодетным семьям в собственность бесплатно. В различных областях страны приняты различные законы. В Оренбургской области действует один из самых «щедрых» вариантов законодательства. Для получения земельного участка необходимо одновременное выполнение следующих требований:

- 1) члены многодетной семьи являются гражданами Российской Федерации;
- 2) родители (один из родителей) либо одинокая мать (отец), с которыми совместно проживают трое и более детей, зарегистрированы на территории Оренбургской области не менее 10 лет;
- 3) трое и более детей многодетной семьи зарегистрированы на территории Оренбургской области;

4) члены многодетной семьи не имеют земельных участков в собственности, на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, предоставленных для целей жилищного строительства на территории Оренбургской области.

В Оренбургской области отсутствует привязка критерия нуждаемости в улучшении жилищных условий к получению земельного участка в собственность бесплатно. Более того, в законе прямо указано, что предоставление земельных участков гражданам не лишает их права на получение иной социальной поддержки, в том числе выплат, льгот, установленных действующим законодательством.

Для реализации закона в области созданы на территории каждого муниципального образования специальные фонды земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность граждан. В фонд включаются земельные участки по мере их формирования и постановки на государственный кадастровый учет в установленном законодательством порядке.

Участок может быть предоставлен для осуществления индивидуального жилищного строительства, ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, личного подсобного хозяйства из специального фонда.



Информация о включенных в фонд земельных участках подлежит обязательному опубликованию на официальном сайте органов местного самоуправления Оренбургской области в сети «Интернет».

Во избежание нарушения прав несовершеннолетних в областном законе установлена обязательность предоставления земельных участков всем членам семьи в общую долевую собственность в равных долях.

Изначально закон давал возможность получить земельные участки гражданам в любом населенном пункте Оренбургской области по их желанию, за ис-

ключением г. Оренбурга и ЗАТО Комаровский. Но впоследствии эта практика была отменена в связи с крайней неоднородностью распределения по территориям поступивших заявлений и перекосами в возникающих бюджетных обязательствах у муниципалитетов.

За весь период действия закон неоднократно менялся. Суть изменений отражена в табл. 1.

Очевидно, что закон направлен именно на стимулирование рождаемости и улучшение демографии в целом, поскольку получение земельного участка никак не связано с фактором наличия или отсутствия статуса нуждаемости в улучшении жилищных условий.

Таблица 1

**Изменения регионального законодательства  
в сфере обеспечения земельными участками многодетных семей\***

№ п/п	Реквизит акта о внесении изменений	Существо внесенных принципиальных изменений
1	Закон Оренбургской области от 22.08.2012 № 1022/290-V-ОЗ	1) уточнено толкование ценза оседлости для военнослужащих; 2) увеличен предельный размер земельного участка в мун. районах с 0,3 до 0,4 га
2	Закон Оренбургской области от 11.01.2013 № 1331/380-V-ОЗ	1) дополнено, что предоставление участка в собственность бесплатно не лишает права на иные льготы; 2) установлено дополнительное право многодетных семей на получение участка бесплатно, в собственности которых находится жилой дом, расположенный на ранее предоставленном земельном участке на праве аренды под индивидуальное жилищное строительство
3	Закон Оренбургской области от 20.05.2013 № 1528/445-V-ОЗ	внесено изменение в части установления правила о предоставлении земельного участка по месту регистрации в районе или округе. Исключение составили жители областного центра г. Оренбурга и ЗАТО Комаровский. Но закон сохранил возможность получения участка в любом поселении, входящем в состав района
4	Закон Оренбургской области от 03.07.2015 № 3294/894-V-ОЗ	1) детализированы порядок постановки граждан на учет, основания для отказа в постановке на учет, порядок снятия с учета; 2) уточнены основания для отказа в предоставлении участков (в том числе лишение родительских прав, выезд на постоянное местожительство за пределы Оренбургской области)
5	Закон Оренбургской области от 24.08.2015 № 3338/929-V-ОЗ	предусмотрено предоставление многодетным семьям земельных участков из земель, находящихся в федеральной собственности, полномочия по управлению и распоряжению которыми переданы органам государственной власти Оренбургской области. Установлен порядок такого предоставления
6	Закон Оренбургской области от 27.10.2016 № 45/23-VI-ОЗ	в связи с перераспределением полномочий муниципалитетов на уровне районов и поселений по распоряжению земельными участками внесено соответствующее изменение
7	Закон Оренбургской области от 14.12.2016 № 108/39-VI-ОЗ	1) расширен перечень допустимых видов разрешенного использования земельных участков, предоставляемых бесплатно гражданам; 2) установлены требования о снятии граждан с учета в случае трехкратного письменного отказа от предложенных им в собственность бесплатно участков для строительства жилья
8	Закон Оренбургской области от 05.03.2018 № 842/217-VI-ОЗ	дополнен и уточнен порядок взаимодействия органов государственной власти и муниципальных образований
9	Закон Оренбургской области от 02.07.2018 № 1136/281-VI-ОЗ	слова «зарегистрированы» заменены словами «имеют место жительства» в соответствии с ФЗ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»
10	Закон Оренбургской области от 02.07.2018 № 1139/283-VI-ОЗ	уточнены процедурные вопросы отказа многодетных семей от трижды предложенных участков и порядка направления уведомлений о предложении получить земельный участок в собственность бесплатно

\* URL: <https://www.consultant.ru/>

## Анализ обеспечения многодетных семей земельными участками в разрезе муниципальных образований

	Муниципальное образование	Численность населения*	Количество многодетных семей	Количество семей, вставших на учет в качестве желающих получить земельный участок**	Количество получивших земельный участок бесплатно в собственность***
1	г. Бугуруслан	49 654	482	241	210
2	г. Бузулук	86 187	476	828	518
3	Гайский г.о.	44 111	588	329	128
4	г. Медногорск	26 750	341	111	97
5	г. Новотроицк	93 258	941	207	206
6	г. Орск	233 235	2214	1196	472
7	г. Оренбург	579 840	4495	2146	1198
8	Сорочинский г.о.	40 268	718	357	346
9	Абдулинский г.о.	26 163	348	176	161
10	Адамовский р-н	23 088	477	81	81
11	Акбулакский р-н	24 790	627	292	273
12	Александровский р-н	14 028	280	80	66
13	Асекеевский р-н	17 886	321	69	67
14	Беляевский р-н	15 706	291	76	74
15	Бугурусланский р-н	17 706	364	57	41
16	Бузулукский р-н	30 135	1000	306	270
17	Грачевский р-н	11 624	235	116	116
18	Домбаровский р-н	14 599	346	57	57
19	Илекский р-н	23 889	544	178	169
20	Кваркенский р-н	15 638	331	25	25
21	Красногвардейский р-н	19 088	470	436	275
22	Кувандыкский г.о.	40 705	657	157	97
23	Курманаевский р-н	15 777	276	134	103
24	Матвеевский р-н	10 865	236	100	100
25	Новоорский р-н	27 146	559	234	234
26	Новосергиевский р-н	34 533	689	160	83
27	Октябрьский р-н	18 762	431	215	160
28	Оренбургский р-н	98 730	1558	1996	726
29	Первомайский р-н	23 997	586	394	239
30	Переволоцкий р-н	26 316	510	133	57
31	Пономаревский р-н	13 825	164	44	36
32	Сакмарский р-н	28 430	551	347	206
33	Саракташский р-н	39 106	790	287	233
34	Светлинский р-н	12 006	222	21	17
35	Северный р-н	12 470	134	24	24
36	Соль-Илецкий г.о.	51 290	1167	709	308
37	Ташлинский р-н	23 835	480	222	197
38	Тоцкий р-н	31 591	423	157	86
39	Тюльганский р-н	17 828	357	124	117
40	Шарлыкский р-н	16 353	304	145	141
41	Ясненский г.о.	19 356	461	406	372
	Всего (с учетом численности населения ЗАТО Комаровский)	1 970 564 1 977 720	26 444	13 373	8386

\* URL: [http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/orenstat/resources](http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orenstat/resources) / Статистический сборник «Население Оренбуржья 2018», официальный сайт Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области.

\*\* Отчет Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области за ноябрь 2018 г.

\*\*\* Там же.

За период реализации закона в период с 2012 по 2018 г. область сумела обеспечить земельными участками свыше 8300 многодетных семей. Их распределение по муниципальным образованиям отражено в табл. 2 (данные на 1 ноября 2018 г.).

На каждую тысячу жителей приходится около 13–14 многодетных семей, причем распределены они крайне неравномерно.

Для определения эффективности процесса обеспечения земельными участками многодетных семей

Таблица 3

Анализ КУД по муниципалитетам Оренбургской области

	Муниципальное образование (МО)	Значение КУД МО	Характеристика КУД МО по шкале	Сравнение КУД МО с КУД средне-областным	КУД, средне-областное значение
1	г. Бугуруслан	87,1	хороший	>	62,7
2	г. Бузулук	62,6	средний	=	
3	Гайский г.о.	38,9	низкий	<	
4	г. Медногорск	87,4	хороший	>	
5	г. Новотроицк	99,5	максимальный	>	
6	г. Орск	39,5	низкий	<	
7	г. Оренбург	55,8	малый	<	
8	Сорочинский г.о.	96,9	хороший	>	
9	Абдулинский г.о.	91,5	хороший	>	
10	Адамовский р-н	100	максимальный	>	
11	Акбулакский р-н	93,5	хороший	>	
12	Александровский р-н	82,5	хороший	>	
13	Асекеевский р-н	97,1	хороший	>	
14	Беляевский р-н	97,4	хороший	>	
15	Бугурусланский р-н	71,9	средний	>	
16	Бузулукский р-н	88,2	хороший	>	
17	Грачевский р-н	100	максимальный	>	
18	Домбаровский р-н	100	максимальный	>	
19	Илекский р-н	94,9	хороший	>	
20	Кваркенский р-н	100	максимальный	>	
21	Красногвардейский р-н	63,1	средний	>	
22	Кувандыкский г.о.	61,8	средний	<	
23	Курманаевский р-н	76,9	средний	>	
24	Матвеевский р-н	100	максимальный	>	
25	Новоорский р-н	100	максимальный	>	
26	Новосергиевский р-н	51,9	малый	<	
27	Октябрьский р-н	74,4	средний	>	
28	Оренбургский р-н	36,4	низкий	<	
29	Первомайский р-н	60,7	малый	<	
30	Перволоцкий р-н	42,9	малый	<	
31	Пономаревский р-н	81,8	хороший	>	
32	Сакмарский р-н	59,4	малый	<	
33	Саракташский р-н	81,2	хороший	>	
34	Светлинский р-н	81	хороший	>	
35	Северный р-н	100	максимальный	>	
36	Соль-Илецкий г.о.	43,4	малый	<	
37	Ташлинский р-н	88,7	хороший	>	
38	Тоцкий р-н	54,8	малый	<	
39	Тюльганский р-н	94,4	хороший	>	
40	Шарлыкский р-н	97,2	хороший	>	
41	Ясненский г.о.	91,6	хороший	>	

нами предложен показатель, именуемый «коэффициент удовлетворенности (обеспеченности)» КУД и определяемый как отношение количества получивших земельные участки к количеству вставших на учет граждан. Определяется в процентах и может составлять от 0 до 100%. Указанный показатель позволяет максимально оперативно оценить ситуацию в конкретной территории. Для составления «картинки» мы ввели шкалу КУД, состоящую из пяти возможных интервалов.

Коэффициент удовлетворенности от 1 до 40%. Это низкий показатель, характеризует муниципалитеты с наиболее сложным процессом обеспечения многодетных семей, в среднем из очереди удовлетворяется заявление каждой третьей семьи.

Коэффициент удовлетворенности от 41 до 60% — малый показатель, характеризует муниципалитеты, где в среднем из очереди удовлетворяется заявление каждой второй семьи.

Коэффициент удовлетворенности от 61 до 80% — средний показатель, характеризует муниципалитеты, где динамика предоставления земельных участков, хотя и отстает от динамики очереди, в целом обеспечивает «движение вперед».

Коэффициент удовлетворенности от 81 до 99%. Это хороший показатель, демонстрирует хорошо организованную работу в территории, когда минимальное отставание от максимальных показателей в основном обуславливается ростом числа заявителей.

Коэффициент удовлетворенности 100% — максимально возможный показатель, характеризует идеальную картинку, когда удовлетворены все поданные заявления. Для объективности надо отметить, что в первую очередь такой уровень удовлетворенности достигается в муниципальных образованиях с наименьшим спросом на землю.

Среди основных причин, влияющих на определение величины КУД, не только достаточность/недостаточность в муниципалитетах непосредственно земельных участков, подходящих под заявленные цели, наличие/нехватка бюджетных средств, наличие/отсутствие объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры, но и желание/нежелание многодетных семей брать земельные участки в определенных территориях, их го-

товность к осуществлению строительства или иного использования земли.

Помимо оценки степени удовлетворенности многодетных семей в конкретной территории, сравнение значения муниципального КУД со значением областного КУД позволяет также оценить ситуацию в городе или районе по сравнению с областью в целом. Сравнительный анализ КУД муниципальных образований области и среднеобластного КУД приведен в табл. 3.

Из проведенного анализа видно, что территорий с максимальным КУД всего восемь. Это город Новотроицк, Адамовский, Грачевский, Домбаровский, Кваркенский, Матвеевский, Новоорский, Северный районы. Муниципалитетов с хорошими показателями — 17 единиц. Остальные территории относятся к группе средних, малых и низких. То есть из всего ряда муниципальных образований работа по обеспечению многодетных семей земельными участками в собственность успешно осуществляется в соответствии с поручениями Правительства РФ в 25 территориях из 41.

Очевидно, что наиболее удовлетворенными являются жители муниципальных районов, а наименее удовлетворены жители городских округов (среди 12 городских муниципалитетов есть только один город с максимальным показателем, 5 городских округов с хорошим показателем, 2 городских округа со средним показателем, 2 с малым значением и 2 с низким значением). При этом есть территории, где КУД, даже входя в интервал средних значений, остается ниже среднеобластного значения (например, Кузандыкский городской округ). Общая численность семей в городах составляет 6863 единицы, при этом получили землю 4113 семей. Общий городской КУД составил 59,9%. Общее количество земельных участков, полученных семьями, проживающими в районных муниципалитетах, составляет 4273 единицы при общем количестве таких семей 6510 (65,6%).

Безусловно, что это лишь малая часть требуемого анализа ситуации. Для понимания такой картины удовлетворенности необходимо выявление и мониторинг факторов, влияющих на принятие многодетными семьями решений.

### Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на следующие пункты:

- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

## Анализ состояния муниципально-частного партнерства в Нижегородской области

Седельникова Ирина Михайловна, доцент кафедры финансов и кредита Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат технических наук  
sedelnikova@inbox.ru

*В статье исследуется состояние муниципально-частного партнерства в Нижегородской области на основе опроса руководителей/сотрудников комитетов/отделов по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами муниципальных образований Нижегородской области.*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, муниципальная инфраструктура, проекты муниципально-частного партнерства, концессионные соглашения.

### An Analysis of the Status of Municipal Private Partnership in the Nizhny Novgorod Region

Sedelnikova Irina M., Associate Professor of the Department of Finance and Credit of the Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), PhD in Engineering Sciences

*The article examines the state of municipal private partnership in the Nizhny Novgorod region based on a survey of managers/employees of committees/departments for the management of municipal property and land resources of municipalities of the Nizhny Novgorod region.*

**Keywords:** public-private partnership, municipal private partnership, municipal infrastructure, municipal private projects, concession contracts.

В Российской Федерации за период 2014–2018 гг. «выявлено 72 региона, которые стабильно получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности»<sup>1</sup>, т.е. подавляющее большинство российских регионов являются дотационными. В этой связи особенно актуальным становится эффективное решение проблем роста региональных экономик, развития инфраструктуры и территорий в условиях ограниченности ресурсов, повышения эффективности предприятий различных форм собственности, в том числе принадлежащих муниципалитетам.

«Международный и отечественный опыт... свидетельствует о том, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных ресурсов для экономического развития и повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП)»<sup>2</sup>. Частный бизнес, как правило, является более эффективным по сравнению с государственным, при этом во многих случаях общественно значимые направления деятельности находятся вне сферы его интересов. Однако применение механизмов ГЧП может способствовать привлечению частных инвесторов в такие отрасли, как жилищно-коммунальное, автомобильное и железнодорожное хозяйства, социальная сфера, образование, здравоохранение и др., которые традиционно были прерогативой государства.

Таким образом, целью государственно-частного партнерства является обеспечение развития региона, сопровождающееся более эффективным расходованием бюджетных средств, а также ростом качества и объема услуг публичного сектора за счет внебюджетных инвестиций<sup>3</sup>.

Муниципально-частное партнерство (МЧП) отличается от ГЧП масштабом проектов: муниципалитеты решают проблемы функционирования муниципальных образований, реализуя зачастую небольшие по сравнению с государственно-частным партнерством проекты МЧП.

Муниципально-частное партнерство охватывает следующие сферы<sup>4</sup>:

- жилищно-коммунальное хозяйство (организация газо-, тепло-, энерго-, водоснабжения и водоотведения и др.);
- организация транспортного обслуживания населения;
- строительство и благоустройство дорог местного значения (муниципальное дорожное строительство);
- создание, реконструкция и эксплуатация объектов социальной сферы (детских садов, школ, домов культуры, парков, спортивных объектов);
- благоустройство территорий;
- социальное обслуживание населения и др.

В процессе реализации проектов МЧП происходит сокращение издержек на формирование и поддержание значимой для муниципалитета инфраструктуры, снижаются бюджетные расходы и высвобождаются финансовые ресурсы, возникает возможность экономического роста и развития инфраструктуры муниципального образования.

В Нижегородской области, как и в других регионах Российской Федерации, в последние годы осуществляются проекты муниципально-частного партнерства. На территории области находится 52 муниципальных образований (МО), из них 38 муниципальных районов

<sup>1</sup> URL: <https://www.rbc.ru/economics/03/10/2018/5bb392a59a794771cd24fb76>

<sup>2</sup> Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство. М.: КноРус, 2019. С. 5.

<sup>3</sup> Там же. С. 19.

<sup>4</sup> Гай О.Ю. Обзор выступлений участников панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 36; Изотов А.С. Муниципально-частное партнерство — путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. 2017. № 1. С. 21.

и 14 городских округов. Ситуация с МЧП в различных муниципалитетах кардинальным образом отличается. По состоянию проектов МЧП на сегодняшний день муниципальные образования Нижегородской области можно разбить на следующие группы: городской округ Нижний Новгород, крупные промышленные центры с развитой инфраструктурой — городской округ Дзержинск и Кстовский муниципальный район и остальные 49 муниципалитетов, в которые входят как достаточно крупные города (Арзамас, Павлово, Балахна, Выкса и др.), так и большое количество сельскохозяйственных муниципальных районов.

Абсолютным лидером по реализации проектов МЧП с точки зрения их количества, объемов инвестиций, разнообразия вовлеченной инфраструктуры является городской округ Нижний Новгород. Муниципалитет города помимо традиционных концессионных соглашений в сфере ЖКХ реализует, например, такие крупные проекты, как реконструкция здания диспетчерского пункта с созданием информационно-диспетчерского центра, а также остановочных павильонов с мультимедийными табло (общий объем инвестиций 1,6 млрд руб.), реконструкция здания ангара электродепо «Пролетарское» для обслуживания вагонов метро и модернизация подвижного состава метрополитена (общий объем инвестиций 1,237 млрд руб.) и др.<sup>5</sup>

В Кстовском муниципальном районе в конце 2016 г. и городском округе Дзержинск в конце 2017 г. были заключены соглашения с крупнейшей частной российской компанией — производителем тепла Группой «Т-Плюс» по передаче в концессию сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения сроком на 30 лет и объемами инвестиций 3,3 млрд руб.<sup>6</sup> и 4,68 млрд руб.<sup>7</sup> соответственно. Таким образом, в этих муниципалитетах реализуются масштабные проекты МЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Представленные примеры являются скорее исключением, чем правилом в силу специфической ситуации, сложившейся в этих муниципальных образованиях. Однако несомненный интерес представляет анализ типичной ситуации, складывающейся с муниципально-частным партнерством, в оставшихся 49 МО Нижегородской области. В этой связи в феврале — марте 2019 г. был проведен телефонный опрос руководителей/сотрудников комитетов/отделов по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами муниципальных образований Нижегородской области. При этом из опроса были исключены городские округа Нижний Новгород, Дзержинск и Кстовский муниципальный район, где сложилась благоприятная ситуация с МЧП, представленная выше.

Из 49 муниципальных образований Нижегородской области, входящих в базу анализа, было опрошено 43 МО, или 88% (см. рис. 1). Таким образом, исследование носит репрезентативный характер.

Из 43 опрошенных МО 33 пришлось на муниципальные районы Нижегородской области (см. рис. 2) и 10 — на городские округа (см. рис. 3). Из 12 городских

Муниципальные образования Нижегородской области: база анализа 49 МО

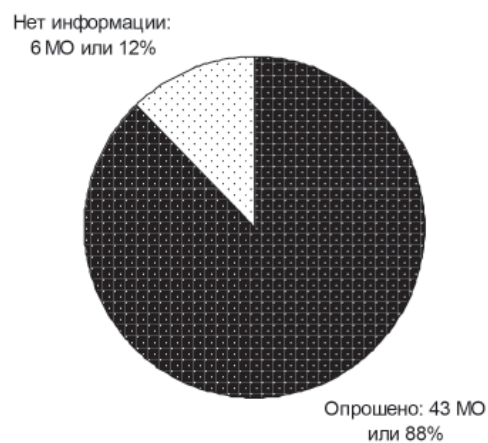


Рис. 1. Охват исследования состояния МЧП по муниципальным образованиям Нижегородской области

Муниципальные районы Нижегородской области: база анализа 37МО



Рис. 2. Охват исследования состояния МЧП по муниципальным районам

Городские округа Нижегородской области: база анализа 12 МО



Рис. 3. Охват исследования состояния МЧП по городским округам Нижегородской области

<sup>5</sup> Итоги 2018 ГЧП-года: проекты, события и инициативы. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/itogi-2018-gchp-goda-proektyi,-sobyitiya-i-inicziativyi.html>; РОСИНФРА — база поддержки инфраструктурных проектов: база проектов. URL: <http://www.pppi.ru/projects?level=103&region=40>

<sup>6</sup> Изотов А.С. Указ. соч. С. 22–23.

<sup>7</sup> URL: <https://www.tplusgroup.ru/press/news/single/t-pljus-poluchila-pravo-na-zakljuchenie-koncessionnogo/>

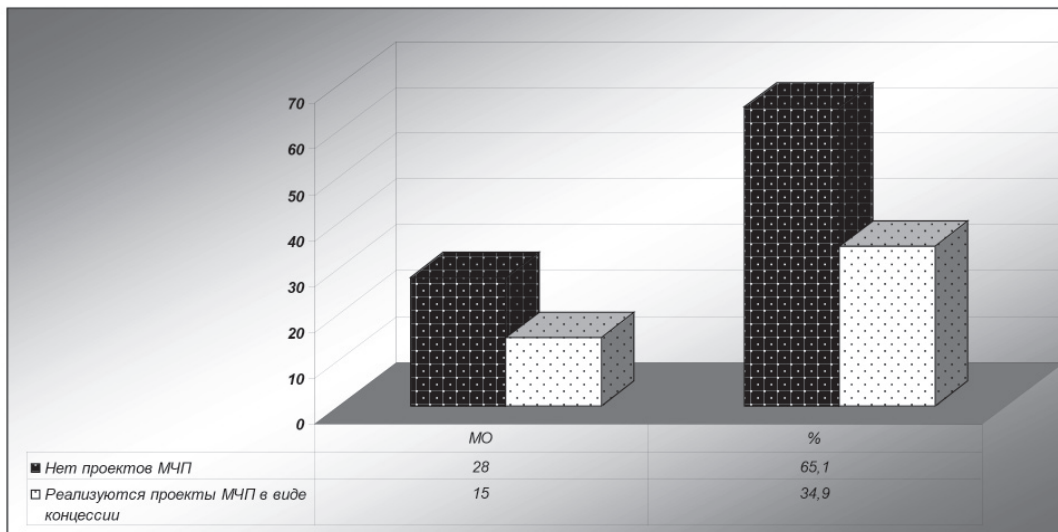


Рис. 4. Реализация проектов МЧП в муниципальных образованиях Нижегородской области

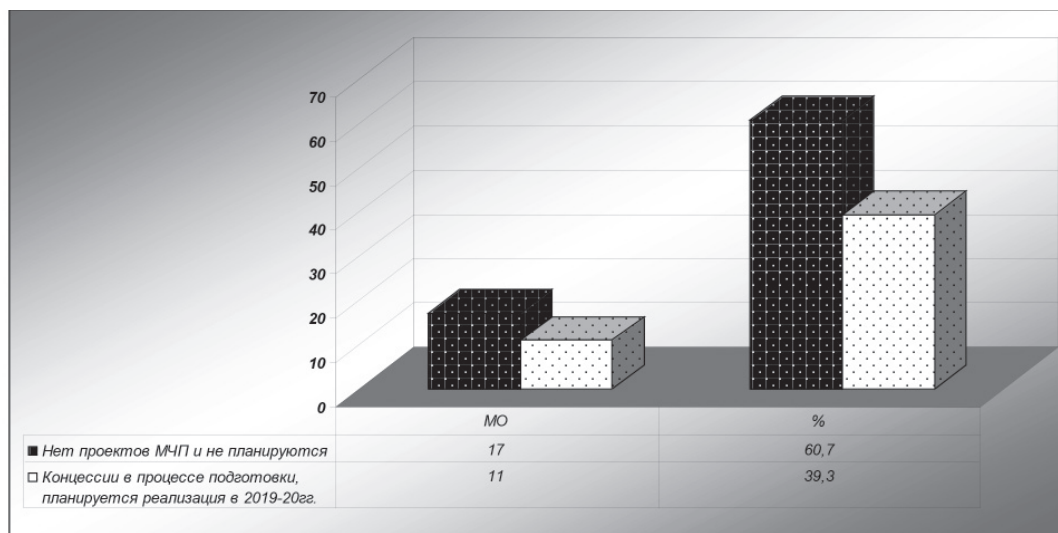


Рис. 5. Планируемые проекты МЧП в муниципальных образованиях Нижегородской области

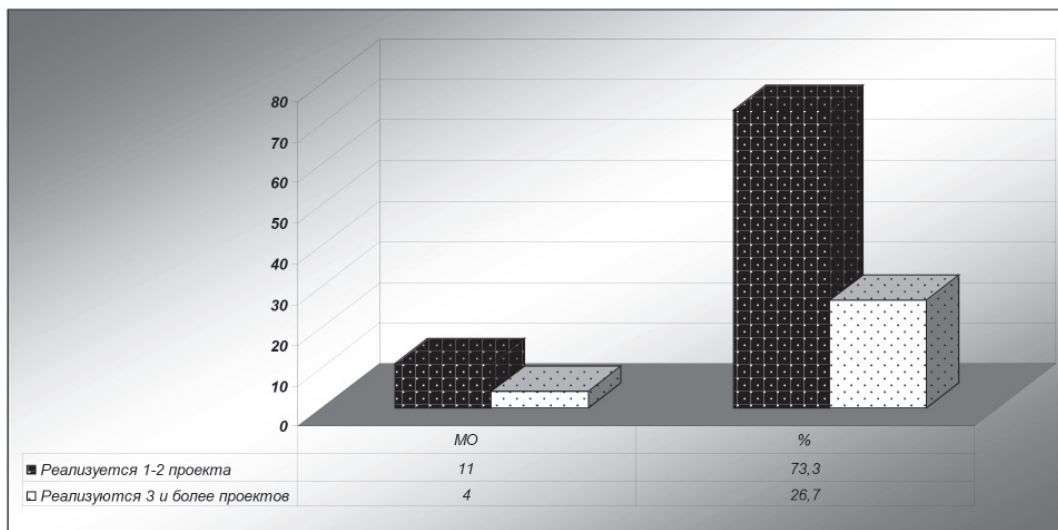


Рис. 6. Количество реализуемых концессионных соглашений в МО Нижегородской области

округов, составляющих базу анализа, из-за отсутствия информации были исключены Выкса, Саров.

Из 43 опрошенных представителей муниципальных образований Нижегородской области 15 (34,9%) подтвердили реализацию проектов МЧП в виде концессии, в 28 (65,1%) МО проекты МЧП отсутствуют (см. рис. 4).

Из 28 опрошенных представителей МО, где еще нет проектов МЧП, 11 (39,3%) подтвердили подготовку концессионных соглашений и их реализацию в 2019–2020 гг., однако 17 (60,7%) муниципалитетов реализацию проектов МЧП не планируют (см. рис. 5).

Из 15 муниципальных образований Нижегородской области, где реализуются концессии, лишь в 4 (26,7%) заключено 3 и более соглашения, в 11 (73,3%) — 1–2 соглашения (см. рис. 6).

Как показал опрос, практически все концессионные проекты, кроме одного, реализуются в сфере ЖКХ (тепло-, водоснабжение и водоотведение, строительство газопроводов и др.). Очевидно, это обусловлено прямым требованием законодательства о заключении концессионных соглашений<sup>8</sup>.

Лишь в городском округе Шахунья передана в концессию баня, что, по словам руководителя КУМИ, привело к существенному снижению затрат муниципалитета на ее содержание. Этот проект МЧП также находится в общем тренде, поскольку передача банно-прачечных комплексов в концессию в России является достаточно распространенной практикой<sup>9</sup>. В Арзамасском муниципальном районе шли длительные переговоры с ПАО «ГАЗ» («Горьковский автозавод») по поводу передачи в муниципальную собственность базы «Мечта» и дальнейшей концессии, но в итоге собственник отказался от этого проекта.

В тех муниципальных образованиях, где отсутствуют проекты МЧП, три респондента отметили, что МУП в сфере ЖКХ хорошо справляются со своими функциями, и нет смысла менять сложившуюся ситуацию, а четыре заявили, что изношенность сетей ЖКХ составляет порядка 90%, из-за чего нет возможности сдать муниципальное имущество в аренду или заключить концессионный договор. Изношенность инфраструктуры является существенным барьером для реализации проектов МЧП в малых городах и сельских поселениях<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Шугрина Е.С. Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 6–7.

<sup>9</sup> Там же. С. 7.

<sup>10</sup> Кабанова И.Е. Модернизация коммунальной инфраструктуры: есть ли альтернатива муниципальным унитарным предприятиям в коммунальной сфере? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 4.

Таким образом, если исключить такие муниципальные образования Нижегородской области, как городские округа Нижний Новгород и Дзержинск, а также Кстовский муниципальный район с их специфической ситуацией в сфере муниципально-частного партнерства, процесс реализации проектов МЧП в большинстве муниципалитетов находится на начальной стадии. Конечно, такая ситуация связана с объективными проблемами, которые были выявлены в процессе проведения опроса. В результате обсуждения сложилась следующая картина причин, из-за которых проекты МЧП не реализуются:

- отсутствие инвесторов или их незаинтересованность в проектах МЧП;
  - высокая степень износа объектов муниципальной собственности;
  - низкая платежеспособность населения, бедность;
  - депрессивное состояние экономики, особенно в удаленных сельскохозяйственных районах;
  - невозможность передачи концессионеру объектов в залоге;
  - сложность процедуры подготовки концессионного соглашения, отсутствие методических материалов.
- Также можно выделить следующие тренды, способствующие развитию муниципально-частного партнерства:
- реализация инфраструктурных проектов со стороны государства;
  - совершенствование нормативной базы МЧП;
  - обучение сотрудников муниципальных образований, получение ими необходимых знаний в сфере МЧП;
  - рост реально располагаемых доходов населения;
  - борьба с бедностью.

Для инициации партнерства необходимо задействовать такие инструменты государственной поддержки, как<sup>11</sup>:

- создание механизма для решения проблем модернизации коммунальной инфраструктуры;
- помощь территориям в унификации проектов МЧП;
- финансовая поддержка (государственные гарантии, льготные займы для повышения финансовой состоятельности проектов, субсидии в случае социально значимых проектов).

Таким образом, региональной власти Нижегородской области следует организовать тесное взаимодействие с муниципалитетами по поддержке проектов МЧП, чтобы максимально использовать его потенциал для развития муниципальных образований.

<sup>11</sup> Гай О.Ю. Указ. соч. С. 37–38.

## Литература

1. Гай О.Ю. Обзор выступлений участников панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» / О.Ю. Гай // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 35–39.
2. Изотов А.С. Муниципально-частное партнерство — путь развития муниципальных образований / А.С. Изотов // Российская муниципальная практика. 2017. № 1. С. 20–23.
3. Кабанова И.Е. Модернизация коммунальной инфраструктуры: есть ли альтернатива муниципальным унитарным предприятиям в коммунальной сфере? / И.Е. Кабанова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 3–9.
4. Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство / С.А. Кочеткова. Москва : КноРус, 2019. 179 с.
5. Шугрина Е.С. Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 3–7.



## Круг прав и обязанностей участников договора на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, ответственность за их нарушение

Шаназарова Елена Витальевна, доцент Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н. Г. Столетовых (ВлГУ), кандидат юридических наук  
alyonapov@mail.ru

*В статье раскрывается круг прав и обязанностей участников договора на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, а также определяется ответственность сторон за их нарушение. Четкое уяснение механизма установления и определения размера соответствующей меры ответственности позволяет участникам государственного или муниципального контракта соблюсти все требования, предъявляемые законом, как в период подготовки проекта заключаемого контракта, так и в период его исполнения, что повышает уровень грамотности участников.*

**Ключевые слова:** государственный контракт, государственный заказчик, поставщик, ответственность сторон.

### The Scope and the Liability for the Violation of Rights and Obligations of Parties to an Agreement for Supply of Goods for Public and Municipal Needs

Shanazarova Elena V., Associate Professor of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs, PhD (Law)

*The article reveals the range of rights and obligations of the parties to the contract for the supply of goods for state and municipal needs, as well as the responsibility of the parties for their violation. A clear understanding of the mechanism for establishing and determining the amount of the corresponding measure of responsibility, allows the participants of the state or municipal contract to comply with all the requirements of the law, both during the preparation of the draft contract, and during its execution, which increases the level of literacy of participants.*

**Keywords:** state contract, state customer, supplier, responsibility of the parties.

Двусторонний характер анализируемого в рамках настоящего исследования государственного (муниципального) контракта предусматривает наличие двух его участников — поставщика, в числе которых всегда выступает самостоятельный хозяйствующий субъект (в равной степени как юридическое, так и физическое лицо, обладающее статусом предпринимателя), а также государственного (либо муниципального) заказчика, где может быть как непосредственный орган государственной власти Российской Федерации, ее субъекта либо орган местного самоуправления, так и организации или учреждения, специально созданные для осуществления государственно значимых полномочий, а также «непосредственно использующие или аккумулирующие поставляемые товары либо обеспечивающие ими конечных потребителей»<sup>1</sup>.

В качестве основополагающей обязанности поставщика в анализируемой разновидности гражданско-правовых договоров выступает передача товара покупателю (государственному или муниципальному заказчику) с приложением всех необходимых принадлежностей, сопроводительных документов в ранее определенном объеме, ассортименте, комплектности, четко определенного качества, а также свободного от иных участников хозяйственного оборота, надлежащим образом упакованного.

На государственного же заказчика законодателем возложена обязанность по совершению действий, направленных на приемку такого товара от поставщика с последующей оплатой стоимости такого товара.

Порядок совершения оплаты товара, удовлетворяющего государственные или муниципальные нужды, предопределен отечественным законодателем в рамках ст. 532 ГК РФ. Так, современная законодательная конструкция предусматривает возможность выступления на стороне покупателя непосредственного юридического лица, получателя товара, а обязанность по оплате при этом возлагается на государственного заказчика, который принимает на себя солидарную с покупателем ответственность перед поставщиком.

Положениями государственного контракта могут быть также предусмотрены различные экономические либо прочие льготы, положения о финансировании и материально-технических ресурсах, в отношении порядка и оснований проведения контрольных мероприятия государственным заказчиком в отношении отдельных этапов исполнения поставщиком государственного контракта и иные условия.

Специфическая особенность, которая характерна лишь для государственного контракта, заключаемого для проведения поставки товаров, удовлетворяющих государственно значимые нужды, — это включение в него положений, имеющих своей целью дополнительную защиту поставщика, являющегося в сравнении с государственным заказчиком более экономически слабым участником хозяйственного оборота.

Так, «убытки, причиненные поставщику, который является экономически слабой стороной в договоре, в связи с выполнением государственного контракта, не возмещаются покупателем в соответствии с государственным контрактом, поставщик вправе отказаться от исполнения государственного контракта и потребовать возмещения убытков, вызванных расторжением государственного контракта. Убытки, причиненные

<sup>1</sup> Ковалева Е.А. Права и обязанности участников заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд // Экономика и право. 2014. № 3. С. 14.

покупателю таким отказом поставщика, возмещаются государственным заказчиком. Данное правило показывает, что в представленном правоотношении стороны договора совершенно равны»<sup>2</sup>.

Характеризуя участника государственного контракта как поставщика, следует назвать субъекта экономической (предпринимательской) деятельности, который признан победителем торгов, проведенных для целей размещения государственных заказов, а равно как принявший доведенный до них государственный заказ к исполнению, и который в обязательном порядке стал стороной соответствующего контракта.

Положения ч. 9 ст. 95 Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup> (далее — Закон № 44-ФЗ) предусматривают возможность со стороны заказчика решения об отказе от его исполнения в одностороннем порядке с соблюдением оснований, регламентированных нормами Гражданского кодекса РФ по вопросам одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, если это допускается положениями самого контракта<sup>4</sup>.

Обязанность одностороннего отказа от исполнения анализируемого контракта возлагается на заказчика при наступлении условий, предусмотренных ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ. Это возможно в ситуации, когда поставщик «не соответствует требованиям к участникам закупки, предусмотренным извещением о проведении запроса котировок, документацией о закупке, или он представил недостоверную информацию о своем соответствии таким требованиям, что позволило ему стать победителем определения поставщика»<sup>5</sup>.

Кроме того, на сегодняшний день в процессе исполнения обязательств, принятых на себя контрагентами в рамках государственного либо муниципального контракта, нередко возникает ситуация, связанная с неисполнением либо ненадлежащим исполнением таких обязательств его участником.

Современное отечественное законодательство предусматривает широкий спектр способов оказания воздействия на участников госконтракта в связи с его недобросовестным поведением. В качестве одного из таких способов стоит назвать законодательно предусмотренную возможность применения такой меры ответственности, как неустойки, а равно штрафы и пени.

Условие об ответственности заказчика, а равно поставщика, в качестве которого законодатель предлагает понимать исполнителя и подрядчика, надлежит в обя-

зательном порядке включать в текст государственного либо муниципального контракта, за исключением ситуаций при заключении госконтракта с единственным поставщиком в случаях, предусмотренных законом.

Законодатель допускает возможность освобождения участника госконтракта от выплаты соответствующей меры ответственности в случае, если будет доказано, что нарушение стало следствием действия обстоятельств непреодолимой силы либо вызвано виновными действиями контрагента.

Механизм установления и размер штрафа нашел законодательную регламентацию в действующих правилах определения размера неустойки.

Так, штраф допускается к установлению как для заказчика, так и для поставщика. Обязательным условием для соблюдения механизма применения штрафных санкций выступает то, что штраф не может применяться в отношении нарушения, связанного с просрочкой обязательств. В такой ситуации следует применять пени.

На практике нередко участники государственной закупочной деятельности стремятся применить одновременно две меры ответственности за одно и то же нарушение, что является недопустимым.

Нарушение данного правила неоднократно становилось предметом судебных разбирательств, в том числе нашло свое отражение в тексте Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 декабря 2016 г. № Ф01-5271/2016, вынесенного в связи с рассмотрением дела № А29-1851/2016, где судебным органом было указано следующее: «...государственный контракт по соглашению сторон расторгнут, подрядчик уплатил неустойку, начисленную ему за просрочку выполнения работ (нарушение графика). Таким образом, руководствуясь положениями статьи 453 ГК РФ, частью 8 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», суд отказал в удовлетворении требований о взыскании штрафа по государственному контракту на выполнение работ по первичной инвентаризации автомобильных дорог, указав, что оснований для применения двойной ответственности, предусмотренной законом либо договором, суд не усмотрел. Как разъяснил суд, одно и то же нарушение условий контракта не может быть признано основанием для применения ответственности в виде пени и штрафа»<sup>6</sup>.

Законодатель сегодня в рамках пунктов 3–9 Постановления Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Рос-

<sup>2</sup> Тищенко Е.В. Исполнение обязательств сторонами государственного и муниципального контракта // Экономика и право. 2014. № 1. С. 31.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Луц Д.А. Сравнительно-правовой анализ расторжения государственного контракта путем одностороннего отказа от исполнения договора и расторжения в судебном порядке // Актуальные проблемы корпоративного права и арбитражного процесса: материалы ежегодной научно-практической конференции молодых ученых / отв. ред. Д.Н. Латыпов, В.Г. Голубцов. Пермь: ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 2015. С. 92–94.

<sup>5</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>6</sup> Касенов Р.Б. Подборка судебных решений за 2016 год: статья 34 «Контракт» Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi> (дата обращения: 18.06.2019).

сийской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063»<sup>7</sup> прописал возможность установления конкретных размеров штрафов, поставив их в зависимость от цены контракта, а также от субъекта совершаемого нарушения условий контракта (заказчик или поставщик).

При этом, как акцентировано внимание правоприменителя в п. 35 Обзора судебной практики, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2017 г., «установление контрактом пени в размере большем, чем указано в Законе о контрактной системе и Постановлением Правительства РФ № 1063, законодательству не противоречит и само по себе не может служить основанием для признания спорного условия договора недействительным по статье 168 ГК РФ»<sup>8</sup>.

Тем не менее такое применение положений анализируемого Закона должно соответствовать правилу о том, что размер неустойки не должен превышать цены контракта.

Законодателем также установлено, что размер штрафа подлежит установлению в виде фиксированной суммы, составляющей процент от цены контракта. В ситуации, когда контракт регламентирует поэтапное его исполнение, размер штрафа может находиться в зависимости от цены конкретного этапа исполнения контракта.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Об утверждении Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2017 г. URL: [http://www.vsrfr.ru/Show\\_pdf.php?id=11474](http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?id=11474) (дата обращения: 18.06.2019).

В качестве примера нарушений, в случае совершения которых возможно применение штрафа, можно привести нарушение обязательства по представлению актов выполненных работ, счетов-фактур и иных подобных документов.

Пени за просрочку, допущенную в связи с нарушением обязательств по госконтракту со стороны поставщика или заказчика, надлежит устанавливать и применять за каждый день такой просрочки, когда начальной датой ее исчисления выступает день, следующий после дня истечения срока исполнения соответствующего обязательства, предусмотренного положениями государственного контракта. Как следует из разъяснений, данных Минфином РФ, «при расчете количества дней просрочки следует исключить дни, потребовавшиеся заказчику для приемки (оформления ее результатов) поставленного товара, если иное не предусмотрено контрактом»<sup>9</sup>.

Непосредственный размер пени, предусмотренный для поставщика, составляет 1/300 действующей на дату ее уплаты ключевой ставки Банка России от цены не исполненных по контракту обязательств, т.е. от цены контракта, уменьшенной на сумму пропорционально объему обязательств, которые предусмотрены контрактом и фактически исполнены поставщиком. Размер же пени, установленный для заказчика, также определяется как 1/300 действующей на дату ее уплаты ключевой ставки Банка России от суммы долга по контракту<sup>10</sup>.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что положения Закона № 44-ФЗ учли недостатки, выявленные в механизме нормативного регулирования содержания государственного контракта, в связи с чем были устранены выявленные пробелы с учетом результатов сложившейся практики заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов. Однако все же существуют сложности правоприменения, которые связаны с возможностью неоднозначного толкования отдельных положений Закона о закупках и отсутствием единообразной правоприменительной практики.

<sup>9</sup> Письмо Минфина РФ от 7 ноября 2017 г. № 24-03-08/73293. URL: [https://fksrf.pro/assets/files/pismo\\_minfin\\_%2024\\_03\\_08\\_73293.pdf](https://fksrf.pro/assets/files/pismo_minfin_%2024_03_08_73293.pdf) (дата обращения: 18.06.2019).

<sup>10</sup> Аутлева Р.В. Отдельные проблемные вопросы взыскания неустойки в современном арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 1. С. 36–41.

## Литература

1. Аутлева Р.В. Отдельные проблемные вопросы взыскания неустойки в современном арбитражном процессе / Р.В. Аутлева // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 1. С. 36–41.
2. Ковалева Е.А. Права и обязанности участников заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд / Е.А. Ковалева // Экономика и право. 2014. № 3. С. 81–82.
3. Луц Д.А. Сравнительно-правовой анализ расторжения государственного контракта путем одностороннего отказа от исполнения договора и расторжения в судебном порядке / Д.А. Луц // Актуальные проблемы корпоративного права и арбитражного процесса : материалы ежегодной научно-практической конференции молодых ученых (г. Пермь, 8 мая 2015 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы Д.Н. Латыпов, В.Г. Голубцов. Пермь : ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 2015. С. 92–94.
4. Тищенко Е.В. Исполнение обязательств сторонами государственного и муниципального контракта / Е.В. Тищенко // Экономика и право. 2014. № 1. С. 31.

## Муниципальный контроль в проекте нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»: особенности концепции

**Пахомов Алексей Викторович**, эксперт Министерства экономического развития Российской Федерации, член рабочей группы по подготовке проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»  
av-pahomov@mail.ru

*В статье анализируются возможные варианты правового регулирования муниципального контроля в Российской Федерации. Дается анализ положений, посвященных муниципальному контролю, в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».*

**Ключевые слова:** муниципальный контроль, местное самоуправление, полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, правовое регулирование муниципального контроля.

### Municipal Control in the Draft of a New Federal Law On Public Control (Supervision) and Municipal Control: Concept Peculiarities

**Pakhomov Aleksey V.**, Expert of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, member of the work group preparing the draft of the Federal Law On Public Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation

*The article analyzes possible variants of legal regulation of municipal control in the Russian Federation. The analysis of the provisions on municipal control in the draft Federal law "On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation" is given.*

**Keywords:** municipal control, local self-government, powers of local self-government bodies on implementation of municipal control, legal regulation of municipal control.

С представлением Министерством экономического развития РФ проекта нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup> возобновилась дискуссия о природе муниципального контроля и его месте в контрольно-надзорной деятельности.

Будучи одним из членов рабочей группы по разработке нового законопроекта, подробнее изложу концепцию муниципального контроля, заложенную в проекте закона.

Одна из основных задач, стоявшая перед коллективом разработчиков законопроекта, состояла в том, чтобы определить место муниципального контроля в регуляторной политике государства и выбрать наиболее эффективный механизм правового регулирования в данной сфере.

Следует отметить, что в отечественной науке данному вопросу уделяется незначительное внимание. Одним из комплексных исследований последнего времени является Спецдоклад «О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в котором приводится описание текущего состояния муниципального контроля, дается анализ федерального и регионального законодательства, наиболее значимых муниципальных правовых актов, в том числе с учетом

опроса органов местного самоуправления, что придает ему особую ценность. Важное значение для анализа осуществления муниципального контроля имеют ежегодные доклады Минэкономразвития РФ о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности<sup>3</sup>.

Анализ проведенных исследований позволяет выделить несколько подходов, применяемых к концепции муниципального контроля<sup>4</sup>:

— муниципальный контроль как функция местного самоуправления, которая присуща ему как разновидности публичной власти;

— муниципальный контроль как вопрос местного значения. Сторонники данного подхода опираются на сам факт закрепления некоторых видов муниципального контроля в ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup>;

— муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления, установленное ст. 17.1

<sup>1</sup> Текст проекта федерального закона: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91298>

<sup>2</sup> Шутрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Изд-во «Перспектив», 2018. 184 с.

<sup>3</sup> Например, Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2018. 142 с.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Бялкина Т.М. О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35–38.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исходя из концепций, сложившихся в науке, анализа практических результатов осуществления различных видов муниципального контроля, экспертами обсуждаются несколько моделей правового регулирования муниципального контроля в России. Условно их можно разделить на три концептуальные позиции.

1. Муниципальный контроль является самостоятельным полномочием органов местного самоуправления и должен строиться с учетом принципа самостоятельности местного самоуправления. Этот подход предполагает, что законодательно должно быть закреплено право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать виды муниципального контроля за исполнением обязательных требований, установленных самими органами местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения. Сторонники данного подхода считают, что основным критерием разграничения государственного и муниципального контроля может являться уровень нормативного закрепления обязательных к соблюдению требований (федеральный, региональный и муниципальный). При этом вопросы организации муниципального контроля могут быть установлены федеральным законом в части регулирования общих подходов и принципов.

2. Муниципальный контроль должен быть встроены в единую систему контрольно-надзорной деятельности в стране с учетом положения, что принцип результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности может быть реализован только путем объединения усилий всех уровней публичной власти. В данном случае федеральным законом могут быть установлены виды муниципального контроля, которые наиболее эффективно могут осуществляться именно на муниципальном уровне в целях достижения общественно полезного результата.

3. Третья модель правового регулирования муниципального контроля основывается на том, что контроль за соблюдением обязательных требований может пониматься в узком смысле — как деятельность органов местного самоуправления в рамках федерального закона, регулирующего вопросы контрольно-надзорной деятельности, и в широком смысле — как деятельность органов местного самоуправления в рамках в том числе законодательства об административных правонарушениях, в рамках которого органы местной власти наделены рядом полномочий. Например, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, сбору материалов о нарушениях и направлению их в государственные органы для реагирования, созданию административных комиссий. Данная модель предполагает, что муниципальный контроль в Российской Федерации в узком смысле фактически не проводится, а контрольная деятельность за исполнением норм права осуществляется с использованием иных инструментов.

При этом органы государственной власти могут наделять органы местного самоуправления полно-

мочиями по реализации некоторых видов государственного контроля с соблюдением условий, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В рамках данного подхода многие эксперты предлагают расширить полномочия должностных лиц органов местного самоуправления по привлечению граждан и организаций к административной ответственности, предусмотреть механизмы участия органов местного самоуправления в проведении административных расследований, расширить перечень правонарушений в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым должностные лица органов местного самоуправления могут принимать решения.

При реализации данного подхода важное значение приобретает правовое регулирование роли органов местного самоуправления в соответствующих правоотношениях в проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, работа над которым ведется.

Указанные выше модели правовой регламентации муниципального контроля продолжают обсуждаться в экспертном муниципальном сообществе, анализируются плюсы и минусы каждого подхода в целях достижения эффективного правового регулирования<sup>6</sup>.

Опубликованный для обсуждения проект нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» регулирует осуществление муниципального контроля с учетом единства требований, предъявляемых к государственному и муниципальному контролю.

Определение муниципального контроля дается в первой статье законопроекта.

Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность, соответственно, органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, направленная на предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью граждан, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, обороне страны и безопасности государства и иным охраняемым законом ценностям, путем профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, устранению последствий выявленных

<sup>6</sup> Например, 26 апреля 2019 г. состоялся круглый стол Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Союза Российских городов на тему «Организация и осуществление муниципального контроля, тенденции развития законодательства о муниципальном контроле». URL: <https://www.urc.ru/node/2443>

нарушений и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Понятие муниципального контроля в тексте законопроекта объединено с понятием государственного контроля, что подчеркивает единство задач, решаемых государственным и муниципальным контролем по достижению единой цели контрольно-надзорной деятельности, — предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В развитие этих положений проектом закона установлено, что в Российской Федерации осуществляется три типа контроля: федеральный, региональный и муниципальный. При этом муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 2 ст. 1 проекта), что само по себе должно исключить возможность возложения на муниципалитеты осуществления видов контроля, не связанных с решением вопросов местного значения.

Важная особенность текущей редакции проекта федерального закона заключается в том, что виды контроля, в том числе муниципального, не установлены прямо в законе, как предполагалось ранее, а могут быть установлены отдельными федеральными законами. При этом вид контроля считается установленным, если федеральным законом определены предмет и объекты государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также указанный вид контроля отнесен к федеральному государственному контролю (надзору), региональному государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю. Информация о видах контроля подлежит включению в специальный реестр видов контроля.

По смыслу законопроекта установить виды муниципального контроля можно двумя способами:

- принятие отдельных федеральных законов, устанавливающих вид муниципального контроля и особенности его осуществления;

- установление видов муниципального контроля в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при возможности установления отраслевых особенностей в отдельных отраслевых федеральных законах.

Представляется, что перечисление видов муниципального контроля и их предмета целесообразно в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что существенно упорядочит последующее правоприменение.

Вопрос о видах муниципального контроля является одним из центральных в ходе предстоящей реформы. Следует отметить, что в настоящее время какой-либо реестр или перечень видов муниципального контроля отсутствует. Зачастую нет прямых указаний на виды контроля и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевом законодательстве. Все это не способствует эффективному функционированию муниципального контроля в целом, раз-

мывая ответственность муниципалитетов и позволяя оказывать необоснованное давление на органы местного самоуправления.

Вводя правила установления и учета видов муниципального контроля, данные нормы призваны обеспечить большую прозрачность.

Говоря о видах контроля, стоит отметить, что некоторыми экспертами высказана идея о том, чтобы наделить представительный орган муниципального образования правом принимать решения о видах муниципального контроля, которые не осуществляются на территории муниципального образования в случае, если на территории данного муниципалитета отсутствуют объекты контроля, установленные соответствующим федеральным законом о виде контроля (например, если на территории муниципалитета отсутствуют леса, то и лесной контроль в данном муниципальном образовании может не осуществляться).

Проектом федерального закона определена и система нормативного правового регулирования в сфере муниципального контроля, которую составляют:

- Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;

- федеральные законы о видах муниципального контроля;

- положения о видах муниципального контроля, утверждаемые представительным органом;

- административные регламенты осуществления вида муниципального контроля, утверждаемые муниципальным контрольно-надзорным органом.

При этом установлено, что отнесение осуществления соответствующих видов муниципального контроля к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При проектировании данных положений законопроекта важное значение приобретает достаточность правового регулирования муниципального образования. С учетом специфики организации местной власти данная система не должна быть излишне запутанной и должна обеспечивать некоторую гибкость, призванную обеспечить учет особенностей всех видов муниципальных образований.

Законопроектом предусматривается функционирование муниципальных контрольно-надзорных органов. Одно из нововведений предполагает, что муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования муниципальные казенные и бюджетные учреждения могут быть наделены полномочиями по осуществлению видов муниципального контроля (ч. 3 ст. 34 проекта). Данная норма позволит привлекать к осуществлению муниципального контроля подведомственные учреждения в условиях ограниченного ресурса самих органов местного самоуправления.

Как уже было выше отмечено, проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» распространяется на все виды муниципального контроля, которые могут быть установлены в том числе в вопросах организации контроля, статуса муниципальных органов контроля и муниципальных инспекторов, осуществления контрольно-надзорного производства. Вместе с тем одной из задач, решаемой группой разработчиков, является задача по оптимизации процедур осуществления муниципального контроля с учетом имеющихся ограниченных финансовых, кадровых и организационных возможностей муниципальных образований. В связи с этим законопроектом предусмотрены некоторые изъятия из общего регулирования для муниципального контроля.

В частности, глава 6 проекта федерального закона, устанавливающая применение риск-ориентированного подхода, не применяется к осуществлению муниципального контроля. Следует отметить, что внедрение риск-ориентированного подхода само по себе сложная организационная задача, связанная с разработкой значительного количества правовых актов, сбором большого объема информации о подконтрольной среде, отнесением объектов контроля к категориям рисков. Учитывая не столь значимые риски в сферах, которые защищает муниципальный контроль, предлагается отказаться от внедрения риск-ориентированного подхода в сфере муниципального контроля.

Кроме этого, законопроектом предусматривается, что органами местного самоуправления в обязательном порядке осуществляются лишь некоторые виды профилактических мероприятий, предусмотренные разделом V законопроекта, который регулирует вопросы профилактики нарушения требований.

Не предусматривается на муниципальном уровне и осуществление негосударственных форм контроля — страхования, контроля саморегулируемых организаций за своими членами. Эти механизмы могут быть применены только при осуществлении государственного контроля.

Безусловно, одним из центральных новшеств законопроекта является включение в законодательство понятия «контрольно-надзорное производство». Вводятся условные стадии контрольно-надзорного производства: открытие контрольно-надзорного производства, проведение контрольно-надзорного мероприятия, оформление результатов и другие. Каждая процессуальная стадия описана в законопроекте достаточно подробно. Контрольно-надзорное производство осуществляется в рамках всех видов контроля, в том числе и муниципального. Главным инструментом контрольно-надзорного органа по смыслу проекта закона является контрольно-надзорное мероприятие, которое представляет собой комплекс взаимосвязанных действий, включающих контрольно-надзорные действия, предусмотренные законом, совершаемые контрольно-надзорным органом в целях оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований. Таких мероприятий проектом предусмотрено семь: выездное обследование,

контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд и проверка. Однако законопроект содержит норму об ограничении количества видов контрольно-надзорных мероприятий, которые могут осуществляться в рамках муниципального контроля, — это выездное обследование, инспекционный визит и рейд.

Ограничен и перечень контрольно-надзорных действий — это действия контрольно-надзорного органа, при помощи которых осуществляется сбор доказательств. В рамках муниципального контроля могут осуществляться: осмотр, досмотр, опрос, получение объяснений и истребование документов, инструментальное обследование. При этом такие виды действий, как отбор проб, испытание, экспертиза, эксперимент, применяться в муниципальном контроле не могут.

Стоит отметить, что перечень законодательно разрешенных в муниципальном контроле видов контрольных мероприятий и действий тесно связан с перечнем видов контроля, которые могут осуществляться на местном уровне. Данный перечень должен быть достаточным для реализации задач муниципального контроля.

Рядом экспертов высказываются предложения об определении видов контрольно-надзорных мероприятий в рамках муниципального контроля органами местного самоуправления самостоятельно.

Законопроектом предусмотрено два вида специальных режимов осуществления контроля — постоянный государственный контроль (надзор) и мониторинг. Осуществление этих видов контроля также не предусмотрено в рамках муниципального контроля с учетом сложности их организации — их осуществление связано с необходимостью использования работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, иных средств сбора или фиксации информации, и (или) автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных.

Вместе с тем даже реализация предусмотренных законопроектом обязательных механизмов муниципального контроля потребует значительных усилий от органов местного самоуправления по освоению нового понятийного аппарата, работе в единых информационных системах, предусмотренных законопроектом, налаживанию процессуального документооборота.

Важными сферами регулирования, которые обеспечат успех реформы и повышение качества муниципального контроля, являются:

- 1) выбор достаточного правового регулирования муниципального контроля, обеспечивающего ясность и простоту правоприменения;
- 2) определение видов муниципального контроля, реализация которых именно на муниципальном уровне позволит достичь целей контроля;
- 3) оптимизация мероприятий и процедур, применяемых в муниципальном контроле с учетом возможностей муниципалитетов при их многообразии;
- 4) построение эффективной модели взаимодействия органов местного самоуправления и органов

государственной власти, в том числе в части привлечения к административной ответственности по КоАП РФ, оптимизации отчетности органов местного самоуправления.

Завершая изложение основ организации муниципального контроля, установленных законопроектом, следует отметить, что концепция правового регулирования муниципального контроля предусматривает его понимание через участие органов местного самоуправления в реализации единой государственной политики в рамках полномочий по решению вопросов местного значения.

При этом модель организации муниципального контроля, заложенная в законопроекте, основана на сотрудничестве органов государственной власти и местного самоуправления в целях достижения общенациональных задач в интересах общества.

В этой связи важное значение в построении всей системы контрольно-надзорной деятельности имеет необходимость следования принципу эффективности государственного и муниципального контроля. Осуществление значительного числа видов муниципального контроля вне связи с нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти, крайне неэффективно. Примером может служить осуществление органами местного самоуправления земельного контроля с учетом того, что земельные правоотношения регулируются правовыми актами разных уровней, и разделение данного вида контроля по уровням публичной власти скажется на его эффективности.

Данный подход согласуется с позицией Конституционного Суда РФ, который отметил, что «федеральный законодатель — имея целью обеспечение эффективного и согласованного функционирования системы публичной власти и гарантирование населению реальных возможностей самостоятельного и ответственного осуществления местного самоуправления — вправе вводить различные, отвечающие конституционному разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами модели распределения компетенции в сфере организации местного самоуправления по уровням публичной власти для достижения оптимального применительно к конкретным условиям правового регулирования, в частности с учетом развития федеративных отношений, характера взаимосвязей субъектов Российской Федерации и расположенных на их территориях муниципальных образований, уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления»<sup>7</sup>.

Таким образом, законопроектом предлагается построение муниципального контроля на принципах разумного баланса в отношениях между органами государственной власти и местного самоуправления, призванного обеспечить сочетание централизации управления с уважением прав местных сообществ.

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СПС «КонсультантПлюс».

#### Литература

1. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля / Т.М. Бялкина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35–38.
2. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. Москва : Проспект, 2018. 184 с.

#### 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.



## Полномочия органов местного самоуправления по правовому регулированию муниципального контроля

Ряшин Максим Павлович, глава города Ханты-Мансийска  
rg@admhmansy.ru

*В статье анализируются вопросы соотношения власти, управления и контрольных полномочий органов местного самоуправления. Рассматриваются проблемы регулирования муниципального контроля федеральными и региональными законами, муниципальными нормативными правовыми актами.*

**Ключевые слова:** муниципальный контроль, власть, управление, вопросы местного значения, административный регламент осуществления муниципального контроля, проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

### Authorities of Local Self-Government Agencies Concerning Legal Regulation of Municipal Control

Ryashin Maksim P., Head of Khanty-Mansiysk

*The article analyzes the issues of correlation of power, management and control powers of local self-government bodies. The problems of regulation of municipal control by Federal and regional laws, municipal normative legal acts are considered.*

**Keywords:** municipal control, power, management, local issues, administrative regulations of municipal control, the draft Federal law № 332053-7 "On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation".

Сегодня общепринято называть местное самоуправление властью, причем властью публичной, которая принадлежит местному населению, ограничивается рамками территории конкретного муниципального образования и задачами местного значения, решаемыми органами этого образования. Такое понимание выводится из ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей в качестве одной из форм народовластия органы местного самоуправления. Однако в законодательстве термин «местная власть» вообще не употребляется, поэтому вопрос о том, является ли местное самоуправление властью, еще не закрыт.

Официальное признание органов местного самоуправления властью есть только в решениях Конституционного Суда РФ: «Публичная власть может быть и муниципальной»<sup>1</sup>; «Муниципальная власть — один из уровней публичной власти народа»<sup>2</sup>; «Местное самоуправление — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения»<sup>3</sup>.

Конституционный Суд РФ часто употребляет термины «органы власти», «органы публичной власти», имея в виду как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления, объединяя их в одно целое, что, безусловно, верно, так как источником власти Конституция признает народ России<sup>4</sup>.

Обращаясь к научному анализу определений понятия «власть», увидим обязательным атрибутом этого понятия *публичное управление*, т.е. воздействие на поведение людей, подчиненность воли одних людей воле других для получения определенных результатов, это процесс реализации функционирования власти<sup>5</sup>.

---

ской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О по жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябин-

<sup>4</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7491; Определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 129-О-П по жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2007.

<sup>5</sup> См. об этом: Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 14, 15; Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция. М.: Юриспруденция, 2014. С. 57.

Не случайно в научной литературе местное самоуправление определяется как «процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей»<sup>6</sup>. Таким образом, термины «муниципальная (местная) власть» и «управление» взаимосвязаны, взаимообусловлены.

На местном уровне функционирует аппарат власти — органы местного самоуправления, которые от имени населения муниципального образования осуществляют управление в четко обозначенных территориальных пределах, принимают общеобязательные правовые акты, обладают и другими властными признаками.

Одним из существенных неотъемлемых элементов содержания любой власти является *принуждение*<sup>7</sup>. *Органы местного самоуправления, так же как и органы государственной власти, для того чтобы «действовать, и действовать эффективно, должны обладать (и обладают) рычагами властного влияния»*<sup>8</sup>. Одним из таких рычагов является *муниципальный контроль*.

Изучение научной и учебной литературы, касающейся вопросов муниципального контроля, позволяет сделать вывод о слабой проработке этой темы. Контрольную функцию местного самоуправления, как одно из направлений воздействия на общественные отношения, мало кто из ученых выделяет<sup>9</sup>. В учебниках по муниципальному праву соответствующие главы встречаются крайне редко. Так, например, специальная глава «Контроль в системе местного самоуправления» имеется в учебниках под редакцией профессора Г.Н. Чеботарева<sup>10</sup>, профессора Е.С. Шугриной<sup>11</sup> и некоторых других авторов<sup>12</sup>.

Контроль как нормативный социальный регулятор и функция администрирования является «необходимым составным элементом любой управленческой деятельности»<sup>13</sup>. Коль скоро никто не отрицает, что органы местного самоуправления осуществляют публичное управление, следовательно, ответ на вопрос о том, надо ли в дальнейшем сохранять муниципальный контроль, однозначно должен быть утвердительным.

Легальное определение понятия «муниципальный контроль» содержится 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» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ)<sup>14</sup>. Под ним понимается в общем виде деятель-

ность органов местного самоуправления, включающая организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных правовых требований, а также организацию и проведение профилактических мероприятий. Что касается конкретных указаний на установленные правовые требования, то в действующем законодательстве они не скоординированы.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>15</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) и Федеральному закону № 294-ФЗ, органы местного самоуправления осуществляют контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. Здесь видно определенное совпадение и четкость — в Федеральном законе № 131-ФЗ есть перечни вопросов местного значения, по ним принимаются муниципальные акты, включающие нормы о контроле. Хотя и в этих перечнях вопросов местного значения законодатель где-то указал контроль, а где-то не указал. Причем там, где контроль указан, в ряде случаев имеется дополнение о том, что он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (например, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный жилищный контроль). Впрочем, это не означает, что муниципальными актами контрольная деятельность органов местного самоуправления в обозначенных сферах не регулируется<sup>16</sup>. Однако чаще таких ссылок на соответствующее законодательство Российской Федерации в перечнях вопросов местного значения не содержится (например, осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства территории; осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; осуществление муниципального лесного контроля). Но в других федеральных законах муниципальный контроль предусмотрен. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>17</sup> «на особо охраняемых природных территориях местного значения уполномоченными органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий в порядке, установленном муниципальными правовыми актами». Чем обусловлен такой подход федерального законодателя, объяснить трудно.

По тем вопросам местного значения, где муниципальный контроль не указан, совсем не значит, что он не может осуществляться. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ не обозначен муниципальный контроль в от-

<sup>6</sup> См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России : учебник для вузов. М., 1999. С. 23.

<sup>7</sup> Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М.Н. Марченко. М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. Т. 1. С. 154.

<sup>8</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. С. 232.

<sup>9</sup> Например, о контрольной функции местного самоуправления см.: Четвериков В.С. Муниципальное право : учеб. пособие. 2-е изд. М. : РИОР, 2006. С. 20.

<sup>10</sup> Муниципальное право России : учебник для бакалавриата / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 211–217.

<sup>11</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 5-е изд. М. : Норма, 2014.

<sup>12</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012 ; Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2018 ; Пешин Н.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011.

<sup>13</sup> См.: Старосыяк Е. Элементы науки управления. М. : Прогресс, 1965. С. 107–222 ; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. : БЕК, 1995. С. 111.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>16</sup> См., например: Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 8 октября 2015 г. № 1191 (в ред. от 12.03.2019) «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах города Ханты-Мансийска» // Самарово — Ханты-Мансийск (приложение). 2015. 15 октября. № 44 ; Постановление Администрации города Урай ХМАО-Югра от 19 декабря 2018 г. № 3378 «Об утверждении программ профилактики нарушений в рамках осуществления муниципального контроля на 2019 год» // Знамя. 2018. 25 декабря. № 148.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

ношении организации охраны общественного порядка<sup>18</sup>; организации электро-, тепло- газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в «Барнаульском деле» пояснил, что «понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач *публично-властного характера*, в том числе регулирующего, распорядительного, *контрольного* и иного *организованно-властного воздействия*, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг»<sup>19</sup>.

Необходимо также учитывать положение ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющее, что в целях решения вопросов местного значения по вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 14, 15 и 16 этого федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Из данной статьи следует, что приведенный в ней перечень полномочий не является исчерпывающим и может быть дополнен нормативными правовыми актами двух видов — федеральными законами и уставами муниципальных образований<sup>20</sup>. Такие дополнительные полномочия также могут быть связаны с осуществлением муниципального контроля. Например, полномочие по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов сопровождается контролем своевременности опубликования указанных документов<sup>21</sup>, полномочие по организации подготовки кадров для муниципальной службы — контролем за реализацией мероприятий, связанных с комплектованием и использованием резерва управленческих кадров<sup>22</sup>.

Помимо контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, к сфере муниципального контроля Федеральным законом № 294-ФЗ отнесено *соблюдение требований, установленных федеральными и региональными законами, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения*. Данная норма является бланкетной, так как отсылает ко всему законодательству Российской Федерации и ее субъектов. Получается, что исходя из перечней вопросов местного значения, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, федеральный и региональный законодатель могут по этим вопросам регламентировать сферу общественных отношений, подпадающую под муниципальный контроль. И при этом, очевидно, не имеет значения наличие или отсутствие в перечнях вопросов местного значения дополнения о том, что по ним осуществляется муниципальный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такая юридическая конструкция характеризуется правовой неопределенностью, путаницей, спорами о компетенции и финансовой обеспеченности. Наряду с этим в некоторых статьях, содержащих перечни вопросов ведения по каждому виду муниципального образования, имеются ссылки на возможность закрепления законами субъектов РФ *дополнительных вопросов местного значения* (а следовательно, и контрольных полномочий по этим вопросам). В частности, такое предусмотрено для городских округов с внутригородским делением (ст. 16), внутригородских районов (ст. 16.2), городских и сельских поселений (ст. 14).

Формулировка Федерального закона № 294-ФЗ отличается от формулировки Федерального закона № 131-ФЗ. Последним установлено, что муниципальный контроль *за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, осуществляется в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления* (ч. 1 ст. 17.1). Во-первых, речь уже идет не только о вопросах местного значения, по которым осуществляется муниципальный контроль. Во-вторых, муниципальный контроль допустим, если федеральный законодатель сам его предусмотрел, а также предусмотрел возможность регионального законодателя уполномочить на такой контроль органы местного самоуправления. В-третьих, пределы правового регулирования муниципального контроля определены в нормах двух законов неодинаково (только федеральными законами; федеральными и региональными законами; федеральными законами и уставами муниципальных образований; федеральными законами и муниципальными правовыми актами). Различие в нормах двух базовых законов влечет разноречивую в правоприменительной, судебной практике.

В проекте федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принятом Государственной

<sup>18</sup> Так, например, контрольные полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка урегулированы на муниципальном уровне в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре: Постановление Администрации Нижневартовского района от 18 сентября 2014 г. № 1891 «Об утверждении Положения о поддержании общественного порядка при чрезвычайных ситуациях на территории района» // Официальный бюллетень. 2014. № 98 ; Постановление Администрации Нижневартовского района от 26 октября 2018 г. № 2449 «Об утверждении муниципальной программы “Профилактика правонарушений в сфере общественного порядка в Нижневартовском районе”» // Сургутские ведомости. 2014. 22 ноября. № 46 ; Постановление Администрации города Сургута от 17 ноября 2014 г. № 7665 (в ред. от 14.05.2018) «Об утверждении Положения о проведении городского конкурса “Лучший народный дружинник по охране общественного порядка в городе Сургуте”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О по жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1. 2018.

<sup>20</sup> См.: Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М. : Изд-во «Прспект», 2018. С. 13.

<sup>21</sup> См.: Постановление Администрации г. Ноябрьска Ямало-Ненецкого автономного округа от 10 апреля 2018 г. № П-353 «Об утверждении Положения об управлении делами Администрации города Ноябрьска» // СПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>22</sup> См., например: Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 15 марта 2017 г. № 189 (в ред. от 19.07.2018)

«О резерве управленческих кадров для замещения должностей руководителей муниципальных учреждений и муниципальных предприятий города Ханты-Мансийска» // Самарово — Ханты-Мансийск (приложение). 2017. 23 марта. № 12 ; Постановление Администрации Ханты-Мансийского района от 29 апреля 2019 г. № 121 «О резерве управленческих кадров для замещения целевых управленческих должностей муниципальных организаций Ханты-Мансийского района» // Наш район. 2019. 3 мая. № 17.

Думой в I чтении 21 февраля 2018 г.<sup>23</sup> (далее — проект закона, законопроект), муниципальный контроль понимается как деятельность органов местного самоуправления по предупреждению (профилактике), выявлению и пресечению нарушений гражданами и организациями установленных обязательных требований: 1) при решении вопросов местного значения; 2) при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке) (п. 4 ст. 2). Таким образом, в проекте разграничивается муниципальный контроль, во-первых, в отношении реализации вопросов местного значения и, во-вторых, в отношении реализации переданных отдельных государственных полномочий (хотя такой четкой формулировки в проекте нет, значит, не исключается муниципальный контроль и при решении иных вопросов, так называемых добровольно взятых государственных полномочий). А это обстоятельство не добавляет правовой определенности в сфере муниципального контроля.

Законопроектом предусмотрено, что обязательные требования, за соблюдением которых осуществляется муниципальный контроль, устанавливаются муниципальными правовыми актами с оговоркой, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, также соблюдением *иных обязательных требований*. Очевидно, имеется в виду, что обязательные требования могут быть установлены любыми иными правовыми актами как федерального, так и регионального уровня, причем безотносительно — законами или подзаконными актами. Полагаю, что здесь также содержится правовая неопределенность, позволяющая федеральным и региональным властям вторгаться в деятельность местного самоуправления, навязывая им дополнительные нефинансируемые полномочия. Далее в законопроекте муниципальный контроль предполагает «принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований». Понятие «законодательство Российской Федерации» широкое, включает все виды нормативных актов, что также не способствует однозначному пониманию пределов правового регулирования на муниципальном уровне.

Проект однозначно закрепляет обязательность принятия положений о конкретных видах муниципального контроля представительным органом местного самоуправления. В настоящее время муниципальные образования многих субъектов РФ такие положения чаще утверждают исполнительным органом (ХМАО — Югра, Республика Саха (Якутия), иногда единолично главой муниципального образования (г. Ярославль), реже исключительно представительным органом (республики Карелия, Татарстан). Довольно часто в пределах одного и того же субъекта РФ в некоторых муниципальных образованиях положения о муниципальном контроле принимают как представительные, так и исполнительные органы власти<sup>24</sup>. На наш взгляд, коллегиально принятый

нормативный акт представительного органа предпочтительнее. Проект закона предписывает принятие муниципального акта с учетом требований, определенных как этим законом, так и другими федеральными законами, принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ. Как видим, региональное подзаконное регулирование исключено. Сегодня некоторые вопросы муниципального контроля регулируются постановлениями исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Так, например, с учетом того, что подп. 2 п. 2 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ не конкретизировано, каким видом нормативного правового акта субъекта РФ устанавливается порядок разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля, в большинстве субъектов РФ этот вопрос урегулирован постановлением правительства (администрации) субъекта РФ<sup>25</sup>. В крайне редких случаях процедура разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля определена региональным законом. При этом отдельные субъекты выделяют региональный государственный контроль (надзор), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления<sup>26</sup>. Отдельные субъекты РФ умудрились урегулировать эти вопросы единолично принятыми актами главы субъекта<sup>27</sup>.

№ 43 ; Постановление администрации Нязепетровского муниципального района Челябинской области от 22 марта 2017 г. № 105 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле» // СПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>25</sup> См., например: Постановление Правительства Республики Калмыкия от 17 декабря 2012 г. № 489 (в ред. от 15.04.2019) «Об утверждении порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности» // Хальмг унн. 2012. 22 декабря. № 233 ; Постановление Правительства Республики Коми от 31 января 2012 г. № 22 (в ред. от 02.10.201.) «О Порядке разработки и принятия органами местного самоуправления в Республике Коми административных регламентов осуществления муниципального контроля» // Республика. 2012. 15 февраля. № 27–28.

<sup>26</sup> См.: Закон Красноярского края от 5 декабря 2013 г. № 5-1912 (в ред. от 19.12.2017) «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля и регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. 23 декабря. № 52 (627) ; Закон Псковской области от 10 декабря 2012 г. № 1231-ОЗ «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля» // Псковская правда. 2012. 18 декабря. № 275–284 ; Закон Томской области от 12 августа 2013 г. 141-ОЗ (в ред. от 10.05.20) «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства Томской области. 2013. № 8/2 (97).

<sup>27</sup> Постановление Губернатора Владимирской области от 1 февраля 2012 г. № 89 (в ред. от 19.03.2013) «Об утверждении порядка разработки и утверждения административных регламентов осуществления функций муниципального контроля» // Владимирские ведомости. 2012. 11 февраля. № 24 ; Указ Губернатора Оренбургской области от 9 июля 2012 г. № 422-ук (в ред. от 04.03.2013) «Об утверждении порядка разработки административных регламентов осуществления муниципального контроля» // Оренбуржье. 2012. 19 июля.

<sup>23</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>

<sup>24</sup> См., например: Решение Собрания депутатов Верхнеуфалейского городского округа Челябинской области от 24 октября 2017 г. № 329 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории Верхнеуфалейского городского округа» // Уфалейский рабочий. 2017. 27 октября.

На наш взгляд, муниципальный контроль по вопросам местного значения должен регулироваться с большей свободой муниципальными актами. Что же касается переданных отдельных государственных полномочий, то здесь пределы муниципального регулирования контрольной деятельности органов местного самоуправления ограничены рамками федеральных и региональных законов. В законопроекте установлено правило, согласно которому административные регламенты осуществления регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления, разрабатываются на основании типовых административных регламентов, утверждаемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 7). Такой подход, безусловно, правильный, но требует уточнения. Типовые регламенты в части закрепления контрольных полномочий должны исходить из соответствующих норм региональных законов. Коль скоро наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется законами, эти законы должны устанавливать конкретные государственные контрольные полномочия, финансируемые из бюджета субъекта РФ<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Так, например, согласно ст. 2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 17 ноября 2016 г. 79-оз (в ред. от 29.03.2018) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры отдельными государственными полномочиями в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами», органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделяются государственным полномочием по контролю за исполнением правил осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами. Пунктом 11.1 ст. 2 Закона ХМАО — Югры от 20 июля 2007 г. № 114-оз (в ред. от 28.02.2019) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» предусмотрено осуществление органами местного самоуправления надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не

И если изначально в законе о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями не будет предусмотрено контрольное полномочие, значит, средств и ресурсов на его осуществление не будет запланировано.

Таким образом, принципиальным представляется вывод о том, что органы местного самоуправления, обладая публично-властной природой, должны обладать контрольными полномочиями по всем вопросам местного значения, а также могут наделяться отдельными полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора). Решать вопрос о видах муниципальных образований, которые могут наделяться такими полномочиями, а также о пределах правового муниципального правового регулирования осуществления регионального государственного контроля (надзора) должны субъекты РФ в своих законах.

полностью дееспособные граждане; проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с федеральным законодательством; осуществление контроля за условиями жизни и воспитания усыновленного ребенка (детей). В соответствии с Законом ХМАО — Югры от 12 октября 2005 г. № 74-оз (в ред. от 17.10.2018) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» органы местного самоуправления должны контролировать выполнение планов индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними детьми, находящимися в социально опасном положении. Законом Самарской области от 6 апреля 2010 г. 36-ГД (в ред. от 14.03.2019) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» органы местного самоуправления наделены обязанностью осуществлять региональный государственный экологический надзор, а также государственный надзор в области обращения с отходами, в области охраны атмосферного воздуха, в области охраны водных объектов (ст. 2).

#### Литература

1. Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник / В.И. Васильев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2012. 676 с.
2. Выдрин И.В. Муниципальное право России : учебник для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокитов. Москва : Норма: ИНФРА-М, 1999. 359 с.
3. Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, В.Л. Лютцер, О.А. Ежукова ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Проспект, 2018. 656 с.
4. Муниципальное право России : учебник для бакалавриата / М.В. Бородач, Е.Ф. Гладун, И.В. Граф [и др.] ; ответственный редактор Г.Н. Чеботарев. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017. 415 с.
5. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 томах / ответственный редактор М.Н. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Зерцало-М, 2001. Т. 1. 534 с.
6. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / Н.Л. Пешин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2011. 462 с.
7. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. Москва : Юриспруденция, 2014. 141 с.
8. Старосьцяк Е. Элементы науки управления : перевод с польского / Е. Старосьцяк ; под редакцией и с вступительной статьей Ц.А. Ямпольской. Москва : Прогресс, 1965. 423 с.
9. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. Москва : БЕК, 1995. 485 с.
10. Четвериков В.С. Муниципальное право : учебное пособие / В.С. Четвериков. 2-е изд. Москва : РИОР, 2006. 155 с.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник / Е.С. Шугрина. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2014. 576 с.
12. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. Москва : Проспект, 2018. 182 с.
13. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник / Е.С. Шугрина. Москва : Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации : Дело, 1999. 494 с.

## Устойчивость позиции мэра: анализ практики административных центров субъектов Российской Федерации с 2008 по 2019 год\*

Соснин Дмитрий Петрович, советник Фонда развития гражданских инициатив «Диалог», кандидат политических наук  
uldps@mail.ru

*В статье на эмпирическом материале анализируется устойчивость глав местных администраций столиц субъектов Российской Федерации в период с 2008 по 2019 г. Автор приходит к выводу, что институциональные изменения статуса и порядка избрания глав городских администраций привели к снижению их устойчивости. Избыточная ротация глав городских администраций является риском для эффективного участия муниципалитетов в достижении национальных целей развития и обеспечения общественно-политической безопасности городской среды.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, глава местной администрации, устойчивость, безопасность, срок полномочий, прямые выборы, ротация.

### Stability of the Mayor's Position: An Analysis of the Practice of Administrative Centers of Constituent Entities of the Russian Federation from 2008 to 2019

Sosnin Dmitriy P., Adviser of the Fund for the Development of Civil Initiatives Dialogue, PhD (Political Science)

*The article analyzes the stability of mayors of administrative centers of the Russian regions in the period from 2008 to 2019 on the basis of empirical material. The author concludes that institutional changes in the status and order of election of mayors have led to a decrease in their sustainability. Extra rotation of mayors is a risk to the effective participation of municipalities in achieving national development goals and ensuring social and political security of the urban environment.*

**Keywords:** local self-government, local administration head, stability, security, term of office, popular vote, rotation.

В последние годы все более актуальными становятся вопросы комплексного обеспечения безопасности городской среды, в том числе с точки зрения разработки инструментов снижения социально-политической напряженности, внутриэлитных конфликтов и протестной активности. Одним из основных субъектов обеспечения безопасности городской среды в общественно-политическом плане являются органы местного самоуправления. В российской политической культуре традиционно высока роль человеческого фактора и персонализации власти. В этой связи ключевым фактором эффективности деятельности органов местного самоуправления по обеспечению общественно-политической безопасности городской среды является устойчивость их управленческих команд. На качество принятия управленческих решений может негативно сказаться как кадровый застой и несменяемость первых лиц, так и чрезмерно высокая их ротация.

В настоящей статье рассматривается устойчивость глав местных администраций столиц субъектов Российской Федерации с 2008 по 2019 г. Данный период выбран не случайно. Именно в это десятилетие институт глав местных администраций городов претерпел две последовательно сменяющиеся друг друга трансформации. Сначала модель «сильного мэра», избранного населением на муниципальных выборах, в большинстве региональных столиц была заменена на двуглавую модель с введением позиции контрактного главы местной администрации («сити-менеджера»)<sup>1</sup>. Затем, после законода-

тельных изменений 2015 г.<sup>2</sup>, был осуществлен массовый переход к новой модели — избранию главы муниципального образования местными депутатами по результатам конкурса. Столь масштабные институциональные изменения не могли не сказаться на темпах кадровой ротации высшего управленческого звена российских муниципалитетов. Оценка влияния трансформаций статуса главы администрации города на устойчивость его позиции является предметом научного анализа в настоящей статье.

Для оценки устойчивости обратимся в первую очередь к нормативному правовому регулированию срока полномочий главы администрации города. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Регулирование сроков полномочий зависит от статуса главы местной администрации в системе органов местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с

<sup>1</sup> Соснин Д.П. Изменение порядка замещения должности главы местной администрации как фактор процесса трансформации городской элиты // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 3 (32). С. 28–32.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

\* Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ, номер проекта 19-011-00752.

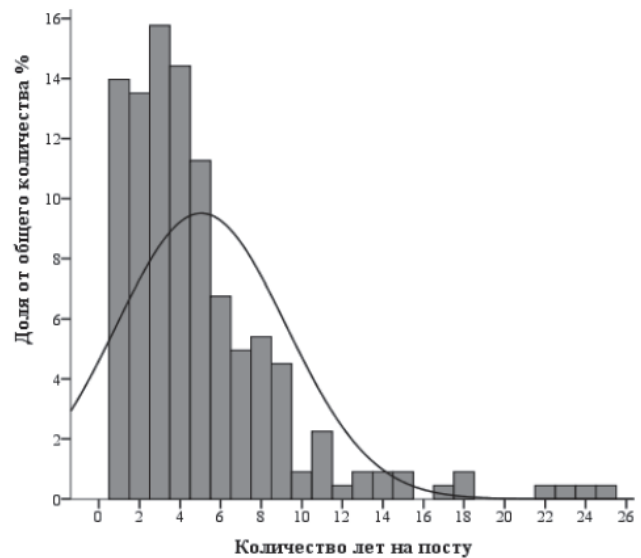
законом субъекта Российской Федерации<sup>3</sup>. Правовой статус глав муниципальных образований в законодательстве субъектов Российской Федерации подробно проанализирован в монографии «Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение»<sup>4</sup>. Срок полномочий главы местной администрации, назначаемого на контрактной основе, определяется уставом муниципального образования. Избирательным законодательством установлены границы срока полномочий для выборного органа местного самоуправления: он не может составлять менее двух и более пяти лет. Таким образом, федеральное законодательство напрямую запрещает устанавливать слишком короткий (менее двух лет) срок полномочий для главы местной администрации, избранного на муниципальных выборах<sup>5</sup>. По факту данные границы используются и в отношении глав местных администраций, замещающих должности по результатам конкурсных процедур. Проблема непродолжительных сроков полномочий состоит в дефиците временного ресурса для реализации программы, с которой глава администрации города шел на прямые выборы либо участвовал в конкурсе.

Отметим, что на федеральном уровне столкнулись с аналогичной проблемой. Для ее решения, в рассматриваемый период были увеличены сроки полномочий Президента с четырех до шести лет, а также депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с четырех до пяти лет<sup>6</sup>. В пояснительной записке к поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» отмечалось, что «увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий»<sup>7</sup>. Позволим себе провести параллель, подчеркнув важность повышения ответственности глав администраций городов перед населением за результаты своей деятельности также в рамках срока полномочий, который должен быть достаточен, чтобы успеть «реализовать задуманное».

Таким образом, с учетом верхнего ограничения в пять лет для муниципальных выборных должностных лиц, установленного Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве нормы можно рассматривать срок полномочий гла-

вы администрации города, составляющий четыре или пять лет. Именно такой срок полномочий, как правило, и закрепляется в уставах муниципальных образований.

В данном контексте мы можем поставить исследовательский вопрос: каковы на практике реальные продолжительности пребывания в должности глав администраций столиц субъектов Российской Федерации? Для ответа на данный вопрос обратимся к данным, собранным исследовательской группой Комитета гражданских инициатив, в состав которой входил и автор настоящей статьи<sup>8</sup>.



#### Длительность пребывания в должности глав местных администраций столиц субъектов Российской Федерации

На рисунке представлена информация, полученная путем обработки массива данных по 222 главам местных администраций административных центров субъектов Российской Федерации, замещавших должность с января 2008 г. по март 2019 г. Из выборки исключены действующие главы местных администраций, работающие менее трех лет, так как по ним еще преждевременно делать выводы по устойчивости. Продолжительность замещения должности округлена до целых чисел.

Анализ данных, представленных на рисунке, показывает, что более 40% глав местных администраций замещают должность менее срока полномочий в четыре или пять лет, рассматриваемого в настоящей статье в качестве нормы. Проработав один год или даже менее, покидают пост 14% градоначальников. Находятся в должности один полный срок полномочий 26% глав городских администраций, 22% переходят на второй срок, 9% глав администраций — «долгожителей» удерживаются в должности от 11 до 25 лет.

Высокая доля глав городских администраций, замещающих должность короткий срок, свидетельствует о низкой устойчивости позиции главы местной администрации регионального центра в современной России и имеет в том числе институциональные причины.

<sup>8</sup> Доклад КГИ «Особенности ротации корпуса мэров в современной России» доступен по ссылке <http://komitetgi.ru/analytics/4102/>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>6</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>7</sup> Пояснительная записка к законопроекту № 124578-5 «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»» доступна по ссылке: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/124578-5>

Если сместить фокус внимания с персоналий глав местных администраций на города, то можно разделить все административные центры субъектов Российской Федерации по критерию частоты смены глав местных администраций за последние десять лет на четыре группы: высокой ротации, повышенной ротации, умеренной ротации, без ротации. Отметим, что в выборку для анализа вошли 80 региональных столиц, являющихся муниципальными образованиями.

К наиболее нестабильной группе высокой ротации относятся пять городов: Нальчик, Петропавловск-Камчатский, Псков, Смоленск, Ульяновск. В них сменилось с 2008 по 2019 г. по шесть глав городских администраций в каждом.

В 25 городах сменилось по четыре или пять глав местных администраций. Таким образом, в среднем в этих городах глава местной администрации менялся один раз в два года. Эти города можно отнести к категории повышенной ротации.

Наибольшее количество региональных столиц — 48 городов — в категории умеренной ротации. В них в рассматриваемый период сменилось по 2–3 главы городской администрации. Только в двух городах выборки — Курске и Абакане главы местных администраций не менялись. Эти региональные центры отнесены к категории городов без ротации.

Рассмотрим более подробно один из городов группы высокой ротации. Например, Петропавловск-Камчатский. После досрочного сложения полномочий в 2011 г. последнего избранного на прямых выборах главы администрации Петропавловска-Камчатского Владислава Скворцова в городе была введена двуглавая модель. Глава муниципального образования стал избираться из числа депутатов гордумы, а глава администрации — назначаться по результатам конкурса. С замещением должности сити-менеджера началась кадровая чехарда. С 2011 по 2012 г. в Петропавловске-Камчатском сменилось четыре сити-менеджера: Сергей Кондрашин занимал пост с 2011 по 2012 г., Алексей Алексеев — с 2012 по 2014 г., Елена Панченко — с 2014 по 2015 г., Дмитрий Зайцев — с 2015 по осень 2016 г. В конце 2016 г. произошел отказ от двуглавой модели управления городом. Глава муниципального образования стал избираться представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Единоначалие в Петропавловске-Камчатском было восстановлено. Новым главой города в декабре 2016 г. стал Виталий Иваненко, с чьим приходом произошла стабилизация кадровой ситуации в системе городского управления.

Кейс Петропавловска-Камчатского демонстрирует, что наименее устойчивой институциональной моделью в кадровом плане является модель назначаемого по конкурсу сити-менеджера. Рассмотрение случая Петропавловска-Камчатского, а также ряда других городов из категорий высокой и повышенной ротации позволяет выдвинуть гипотезу о меньшей устойчивости глав городских администраций, замещающих должности по результатам конкурса, по сравнению с главами администраций, избранными на прямых выборах. Для проверки данной гипотезы рассчитаем среднее и медианное значения длительности пребывания главы городской администрации в должности отдельно для совокупности глав администраций, избранных на муниципальных выборах, и для совокупности глав администраций, заместивших должность по результатам конкурса. Среднее значение длительности нахождения у власти избранных глав городских администраций составило 7,5 года, медианное — 6 лет. Для глав администраций, заместивших должность по результатам конкурса, среднее значение времени руководства городом — 3,7 года, медианное — 3 года. Приведенные результаты расчета мер центральной тенденции демонстрируют, что устойчивость избранного главы местной администрации существенно выше устойчивости главы городской администрации, заместившего должность по результатам конкурсных процедур.

Итоги проведенного анализа позволяют сделать вывод о том, что в период с 2008 по 2009 г. в большинстве административных центров субъектов Российской Федерации произошел переход от модели избрания глав городских администраций на прямых выборах к конкурсным процедурам, что привело к снижению устойчивости их позиции. Значительная часть региональных столиц столкнулась с вызовом избыточной ротации городских руководителей. В настоящее время в связи с реализацией Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» складывается запрос на формирование в муниципалитетах стабильных управленческих команд, способных эффективно вносить вклад в достижение национальных целей. В связи с этим актуальной становится задача повышения устойчивости глав администраций городов, так как чрезмерная ротация приводит к разбалансировке на местах систем управления и затрудняет выполнение задач по повышению уровня жизни граждан, созданию комфортных условий для их проживания, а также обеспечению безопасности городской среды.

#### Литература

1. Бялкина Т.М. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография / Т.М. Бялкина [и др.]. Москва : Юрлитинформ, 2019. 240 с.
2. Гринева Д.Д. Особенности ротации корпуса мэров в современной России: аналитический доклад / Д.Д. Гринева [и др.]. URL: <http://komitetgi.ru/analytics/4102/>
3. Соснин Д.П. Изменение порядка замещения должности главы местной администрации как фактор процесса трансформации городской элиты / Д.П. Соснин // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 3 (32). С. 28–32.