

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 4 / 2019

## ТЕМА НОМЕРА

**Шугрина Е.С.** Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений.....3

**Пахомов А.В.** Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: современное состояние и идеи реформирования.....9

## РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

**Игнатьева А.В.** Инструменты повышения качества муниципального управления: опыт Союза российских городов.....13

Предложения проектного офиса Союза российских городов «Муниципальный контроль» о совершенствовании правового регулирования муниципального контроля и законодательства об административных правонарушениях в части участия органов местного самоуправления .....16

**Кондратенко З.К.** Эффективное правовое регулирование как метод управления муниципальным образованием .....20

**Нарутто С.В.** Муниципальная демократия как основа конституционного государства .....22

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

**Калинин А.Н.** Приватизация муниципального имущества как особый способ отчуждения муниципального имущества .....27

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

**Баженова О.И.** Проблемы защиты прав местных сообществ при преобразовании муниципальных районов.....31

## СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Седов Д.К., Сулейманов Э.Н.** Некоторые особенности привлечения органов местного самоуправления и бывших руководителей муниципальных унитарных предприятий к субсидиарной ответственности по долгам данных юридических лиц в рамках дел о банкротстве: на примере Ульяновской области .....39

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**Иванова К.А.** Регулирование компетенции городов как фактор обеспечения их безопасности на современном этапе за рубежом .....44

### 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 (г. Москва);

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

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

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

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

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

**Киричук Степан Михайлович**, доктор социологических наук, профессор, председатель постоянной комиссии по городскому общественному самоуправлению Тюменской городской Думы (г. Тюмень);

**Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, заместитель начальника правового департамента администрации города Екатеринбурга (г. Екатеринбург);

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

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

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

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

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

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования 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 05.12.2019.  
Номер вышел в свет 11.12.2019.  
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. 4 / 2019

### SUBJECT OF THE ISSUE

- Shugrina E.S.** State Control (Supervision) over Local Self-Government: New and Old Interaction Peculiarities ..... 3
- Pakhomov A.V.** Control and Supervision over Activities of Local Self-Government Authorities and Local Self-Government Officials: Modern State and Reformation Ideas ..... 9

### TERRITORY DEVELOPMENT

- Ignatyeva A.V.** Instruments of Raising Municipal Administration Quality: Experience of the Union of Russian Cities ..... 13
- Proposals of the Municipal Control Project Office of the Union of Russian Cities for Improvement of Legal Regulation of Municipal Control and Administrative Offense Laws in Terms of Involvement of Local Self-Government Authorities ..... 16
- Kondratenko Z.K.** Efficient Legal Regulation as a Municipal Structure Management Method ..... 20
- Narutto S.V.** Municipal Democracy as a Constitutional State Basis ..... 22

### INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- Kalinin A.N.** Municipal Property Privatization as a Special Means of Municipal Property Alienation ..... 27

### MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

- Bazhenova O.I.** Issues of Protection of Rights of Local Communities at Transformation of Municipal Districts ..... 31

### LEGAL PRECEDENTS

- Sedov D.K., Suleymanov E.N.** Some Peculiarities of Bringing Local Self-Government Authorities and Former Heads of Municipal Unitary Enterprises to Subsidiary Liability for Debts of Such Legal Entities within the Framework of Bankruptcy Cases: on the Example of the Ulyanovsk Region ..... 39

### FOREIGN EXPERIENCE

- Ivanova K.A.** Regulation of City Competence as a Factor Ensuring Security on the Modern Stage Abroad ..... 44

#### 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) (Moscow)

#### 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 (Tyumen);

**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 (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 under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publication of the main results of theses for the degree of PhD 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 05.12.2019.  
Edition printed 11.12.2019.  
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.

## Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений

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

*На конкретных примерах показывается, что в последнее время существенно возросло количество неисполнимых судебных решений — в ряде регионов количество денежных средств, необходимых для их исполнения, превышает размер местных бюджетов. В статье формулируются возможные меры разрешения данной ситуации и предотвращения в будущем.*

**Ключевые слова:** государственный контроль, судебная защита, финансовая безопасность территории, контрольно-надзорные органы, советы муниципальных образований.

### State Control (Supervision) over Local Self-Government: New and Old Interaction Peculiarities

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 author uses specific examples to show that the number of unenforceable court judgments has lately seriously increased — the amount of money to be enforced exceeds local budgets in some regions. The article proposes possible measures for solution of this situation and its prevention in the future.*

**Keywords:** state control, judicial protection, financial security of territory, control and supervision authorities, councils of municipal structures.

В январе 2013 г. состоялось заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, на котором обсуждались вопросы совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. В перечне поручений Президента Российской Федерации, принятых 31 января 2013 г. по результатам заседания, говорилось о необходимости разработки и принятия законов и иных нормативно-правовых актов, направленных на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, а также предусматривающих упорядочение правового регулирования отношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления.

Частично это удалось реализовать. Например, в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появились нормы, направленные на защиту органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В ряде регионов органам местного самоуправления удалось выстроить конструктивные взаимоотношения с органами прокуратуры, появились лучшие практики.

Так, органы прокуратуры, иные контрольно-надзорные органы оказывают существенную профессиональную помощь и поддержку органам местного самоуправления. Например, сельские поселения, которые не имеют собственных юристов, получают квалифицированную юридическую помощь.

Например, в Ханты-Мансийском автономном округе по инициативе окружной прокуратуры и при

поддержке губернатора была закуплена и бесплатно установлена во все городские и сельские поселения автоматизированная информационная система «Аналитика регионального законодательства». Эта программа позволяет органам прокуратуры оперативно информировать муниципалитеты о всех изменениях федерального и регионального законодательства, показывать, что и каким образом надо изменить в муниципальных правовых актах. Для органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов используется другая программа — АРМ «Муниципал», позволяющая ведение, хранение муниципальных правовых актов, их передачу в соответствующий регистр. Эта программа позволяет не только осуществлять мониторинг действующего законодательства, но и выявлять пробелы в муниципальной правотворчестве. Кроме того, на сайте окружной прокуратуры есть раздел «В помощь муниципалитетам»<sup>1</sup>, содержащий сведения о типичных нарушениях, допускаемых органами местного самоуправления в разных сферах, и судебную практику по оспариванию муниципальных нормативных правовых актов.

Многие советы муниципальных образований (далее — СМО) отмечают рост числа проектов муниципальных правовых актов, вносимых органами прокуратуры. В Красноярском крае главы муниципальных образований края принимают активное участие в ежегодных форумах прокуратуры<sup>2</sup>.

Прокуратурой Саратовской области и межгоррайпрокурорами для юридического просвещения и

<sup>1</sup> Более подробную информацию см. на сайте прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа. URL: <http://prokhmao.ru/legal-advice/mo-help/>

<sup>2</sup> См., например: URL: <http://www.ksmo.ru/news/1763/>

повышения квалификации муниципальных служащих используются такие формы работы, как обучающие семинары, публикация методических пособий и разъяснений в периодических изданиях, «круглые столы», выступления на заседаниях палат Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области». Межгоррайпрокурорами в 2018 г. проведено 374 обучающих семинара и занятия. В ходе указанных мероприятий представителям органов местного самоуправления даны правовые разъяснения и методические рекомендации по применению земельного, градостроительного, жилищного законодательства, предоставления муниципальных услуг, взаимодействия с контрольно-надзорными органами и в других сферах<sup>3</sup>.

СМО, представители органов местного самоуправления регулярно обращают внимание на то, что надзорные органы должны помогать муниципалитетам достигать результатов работы, а не ставить их в положение безысходности. По мнению органов местного самоуправления, прежде чем выносить представление об устранении нарушений, инициировать иск в суд, необходимо выяснять реальную возможность реализации выставляемых требований.

В 2018 г. в Республике Хакасия был организован мониторинг судебной практики в отношении органов местного самоуправления Республики Хакасия и их должностных лиц в части взаимодействия с контрольно-надзорными органами. Результаты мониторинга направлены в Верховный Совет и представлены Правительству Республики Хакасия с предложением сформировать при органах государственной власти межведомственную комиссию по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, целью которой должно было стать внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления<sup>4</sup>.

В ходе подготовки к заседанию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 2013 г. комитет Государственной Думы на основании опроса представителей органов местного самоуправления выделил ряд типичных проблем во взаимоотношениях органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами, которые отразил в своей аналитической записке<sup>5</sup>:

— неучет контрольно-надзорными органами ограниченности финансовых ресурсов, а также самостоятельности муниципальных образований в планировании и распоряжении местным бюджетом;

— установление недостаточных сроков как для рассмотрения требований, так и для устранения выявленных нарушений;

— неучет общественной опасности допущенных нарушений и важности их устранения с точки зрения обеспечения интересов населения, решения вопросов местного значения, социально-экономического развития территории, формальный подход к выявлению нарушений;

— массовое привлечение к административной ответственности глав муниципальных образований, органов местного самоуправления и их должностных лиц (наложение штрафов), в том числе по составам правонарушений, подразумевающим специальным субъекта и выполнение специальных функций;

— помимо реагирования на нарушения, направление огромного количества запросов о предоставлении информации, в том числе официально опубликованной и находящейся в открытом доступе;

— дублирование проверок различными контролирующими органами;

— карательный уклон в деятельности прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов в ущерб профилактической и разъяснительной работе;

— недостаточный уровень квалификации и профессионализма работников контрольно-надзорных органов, предъявление не основанных на законе требований или связанных с недопониманием правовых норм;

— разрозненность и неполнота правового регулирования порядка проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления.

Актуальность вышесказанного в целом сохраняется, хотя вырисовываются некоторые новые тенденции, которые вызывают серьезную обеспокоенность и начинают представлять угрозу финансовой безопасности территории, ее развитию.

### **1. Количество денежных средств, необходимых на исполнение судебных решений, превышает возможности местных бюджетов.**

Совет муниципальных образований Иркутской области обобщил судебную практику в отношении органов местного самоуправления. Так, для исполнения судебных решений, вынесенных в отношении муниципальных районов и городских округов в 2015 г., необходимо около 74 млрд руб. (этот же показатель в 2016 г. составил 55 млрд руб.)<sup>6</sup>. Для сравнения можно привести сведения о совокупном размере бюджетов муниципальных районов и городских округов — 65–75 млрд руб.<sup>7</sup> Иными словами, общий объем судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, сопоставим или превышает общий размер местных бюджетов.

По расчетам органов местного самоуправления Забайкальского края общая потребность финансовых средств, требуемых для устранения нарушений, по состоянию на 1 декабря 2018 г., составляла 9 227 538,0 тыс. руб. (девять миллиардов двести двадцать семь миллионов пятьсот тридцать восемь тысяч),

<sup>3</sup> Ежегодный доклад о состоянии местного самоуправления в Саратовской области в 2018 году и перспективах его развития. Саратов, 2019. С. 93.

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: URL: <https://www.vskhakasia.ru/zakonotvorchestvo/monitoring-pravoprimereniya>

<sup>5</sup> Аналитическая записка Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами // Местное право. 2013. № 3. С. 65–80.

<sup>6</sup> Более подробно об этом см.: URL: <http://okmo.news/event.php?13>

<sup>7</sup> Эти цифры приводятся на портале «Открытый бюджет Иркутской области». URL: <http://openbudget.gfu.ru/mestnyebudzhety/osnovnye-pokazateli/>

в том числе по городским округам — 107 441,0 тыс. (сто семь миллионов четыреста сорок одна тысяча), по муниципальным районам — 9 120 097,0 тыс. (девять миллиардов сто двадцать миллионов девяносто семь тысяч). Из них — по решениям (определениям) судебных органов — 2 586 589,0 тыс. руб. (два миллиарда пятьсот восемьдесят шесть миллионов пятьсот восемьдесят девять тысяч)<sup>8</sup>.

Сказанное означает, что объем средств, необходимых для исполнения судебных решений, сопоставим с объемом дотаций или субвенций, ежегодно выделяемых местным бюджетам. Более того, суды, вынося решения о расходовании средств местных бюджетов, фактически подменяют собой представительные органы муниципальных образований — принятие бюджета, в том числе определение объема расходования средств, является исключительным полномочием представительных органов (ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)⁹. У данной проблемы есть и другие аспекты:

— в местных бюджетах практически никогда не предусматриваются средства, необходимые для исполнения судебных решений. Поэтому их исполнение означает необходимость перераспределения средств между иными обязательными статьями расходов, что, в свою очередь, означает невозможность исполнения каких-то полномочий, в том числе по решению вопросов местного значения;

— органы государственного контроля, исполняя контрольно-надзорные функции, зачастую по-своему трактуют действующее законодательство, причем в большинстве случаев суды встают на их сторону<sup>10</sup>;

— есть примеры того, что исполнение судебного решения невозможно в связи с изменениями действующего законодательства, преобразованиями соответствующих органов власти.

Советы муниципальных образований констатируют, что необоснованная активность контролирующих органов приводит к опасной тенденции снижения роли местного самоуправления вплоть до паралича местных органов власти. При этом у жителей формируется ощущение, что местное самоуправление ничего не решает, а все решает прокуратура, другие проверяющие и в итоге обращаются в более высокие инстанции, вплоть до Президента Российской Федерации.

В сложившейся ситуации виноваты все — у органов местного самоуправления нет должных юридических компетенций, они не верят в то, что будут ус-

лышаны, у них нет времени «бегать по судам»; судам, прокуратуре, контрольно-надзорным органам гораздо проще сделать ответной стороной органы местного самоуправления, чем разбираться и предъявлять требования к органам государственной власти, в том числе органам государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>11</sup>. Организации, оказывающие профессиональную юридическую помощь и разбирающиеся в специфике местного самоуправления, способные сотрудничать с органами местного самоуправления, практически везде отсутствуют<sup>12</sup>. Частично эту проблему можно решить, создав по федеральным округам пилотные площадки (сформировать «реестр муниципальных адвокатов», государственные юридические бюро, консультационные пункты и т.п.), оказывающие органам местного самоуправления юридические услуги, представительство в суде, помощь во взаимодействии с судебными приставами<sup>13</sup>.

Для разрешения вышеописанной ситуации, связанной с огромным количеством неисполнимых судебных решений, можно провести реструктуризацию задолженностей или проработать вопрос об объявлении «судебной амнистии», освободив местные бюджеты от заведомо невыполнимых судебных решений. Однако подобное однократное действие не нацелено на устранение причин. Для устранения причин представляется целесообразным использовать следующие инструменты:

— регулярно проводить встречи представителей прокуратуры, судебных приставов иных представителей контрольно-надзорных органов с представителями органов местного самоуправления, включая поселения; во всех субъектах Российской Федерации или федеральных округах регулярно проводить семинары-совещания, обсуждать с судьями, прокурорами, представителями контрольно-надзорных органов особенности местного самоуправления;

— проработать вопрос о создании механизмов защиты местных бюджетов от судебных решений,

<sup>8</sup> Доклад «О состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае» за 2018 год. Чита, 2019. С. 28.

<sup>9</sup> Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.

<sup>10</sup> В этом смысле весьма показательным является название одного из разделов ежегодного доклада ОКМО — «Презумпция виновности» органов местного самоуправления. Более подробно об этом см.: Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». М., 2019. С. 3, 70.

<sup>11</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.

<sup>12</sup> В 2017 г. автором был инициирован цикл статей об учреждении уполномоченного по защите местного самоуправления. См., например: Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 3–7; Ларичев А.А. Муниципальные уполномоченные по правам: динамика российского права и практики в контексте зарубежного опыта (на примере США и Канады) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 7–11; Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 12–15; Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципальных органов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96; Кабышев С. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72–82.

<sup>13</sup> В 2017 г. во втором номере журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» была опубликована целая подборка материалов об экспертных организациях, работающих в сфере местного самоуправления.

реализация которых требует средств, превышающих возможности местных бюджетов; в процессуальные кодексы внести изменения, предусматривающие: 1) обязанность судов устанавливать реальный разумный срок исполнения судебных решений, если его исполнение осуществляется за счет средств местного бюджета; 2) обязательную проверку реалистичности/реализуемости решения; 3) обязательную проверку того, о реализации чьих полномочий идет речь, и связаны ли соответствующие полномочия с вопросами местного значения;

— в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства о местном самоуправлении рекомендовать обобщать судебную практику (чаще готовить обзоры по тематике местного самоуправления; выйти на пленум или рекомендации судам по вопросам местного самоуправления; создать при научно-методическом совете при Верховном Суде Российской Федерации сектор по вопросам местного самоуправления).

Целесообразно внести дополнения в законодательство об исполнительном производстве, предусматривающие обязательное участие представительных органов муниципальных образований в процедуре реализации судебных решений. Это обусловлено тем, что утверждение местных бюджетов, в том числе его расходной части, является исключительными полномочиями представительных органов.

## **2. Невозможность исполнения вынесенных судебных решений означает принудительное взимание исполнительного сбора и штрафные санкции.**

Одной из новых проблем во взаимодействии с контрольно-надзорными органами при осуществлении ими надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления, которую все активнее стали фиксировать, это невозможность одновременного исполнения всех предписаний. Поскольку в бюджетах муниципальных образований отсутствуют финансовые средства, требуемые для устранения выявленных нарушений по предписаниям контрольно-надзорных органов, то очень часто к наложенным на органы местного самоуправления мерам принуждения добавляются штрафы за неисполнение судебных решений в установленный срок.

Многочисленными являются примеры того, что в судебных решениях не устанавливается срок исполнения выносимого решения или устанавливается такой, что идет в разрез с бюджетным законодательством, законодательством о закупках. Это означает, что даже если органы местного самоуправления имеют средства для исполнения судебных решений и готовы добровольно их исполнить, то они не успевают провести все требуемые законодательством действия, предусмотренные бюджетным законодательством и законодательством о закупках, и вынуждены уплачивать исполнительский сбор, а нередко и штраф за неисполнение судебного решения. Штрафы налагаются на органы местного самоуправления; неуплата штрафа влечет повторное наложение административного взыскания в размере удвоенной суммы штрафа в соответствии со ст. 20.25 Кодекса об администра-

тивных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ).

Например, в Красноярском крае общее количество судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, в 2017 г. составило 3 583, в 2018 г. — 7 022. Приблизительное количество денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений, в 2017 г. составило 2,484 млрд руб., в 2018 г. — 5,800 млрд руб. Пропорционально увеличилось количество возбужденных исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления с 1 373 в 2017 г. до 2 596 в 2018 г. Сумма взысканных исполнительских сборов по исполнительным производствам увеличилась в 2,8 раза с 21,681 млн руб. до 60,472 млн руб.<sup>14</sup>

По данным, представленным Управлением Федеральной службы судебных приставов России по Забайкальскому краю, по итогам 2018 г. остаток неисполненных исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления составил 1 660. Сумма исполнительского сбора, взысканная по исполнительным производствам в отношении органов местного самоуправления, составила 1 364 тыс. руб. (2017 г. — 1 733 тыс. руб.). Анализ данных показывает некоторое снижение как общего числа исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления Забайкальского края, так и количества штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов местного самоуправления. Однако сумма штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов местного самоуправления, выросла втрое: с 4 256 тыс. руб. в 2017 г. до 12 971 тыс. руб. в 2018 г.<sup>15</sup>

Согласно сведениям, предоставленным Службой судебных приставов по Республике Карелия, в их производстве находится 25 исполнительных производств, по которым вынесено 48 постановлений о привлечении к административной ответственности Администрации Олонецкого национального муниципального района по ст. 17.15 КоАП РФ («Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера»). Общая задолженность по штрафам составляет 2 287 000 тыс. руб.; общая задолженность по исполнительским сборам составляет 1 051 156,96 тыс. руб. Служба судебных приставов планирует продолжить составление протоколов о привлечении администрации к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ («Уклонение от исполнения административного наказания (неуплата административного штрафа в срок)»), так как имеются решения мирового судьи судебного участка о наказании администрации по данной статье к штрафу в размере 55 тыс. руб.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Доклад «О состоянии местного самоуправления в Красноярском крае и перспективах его развития по итогам 2018 года». Красноярск, 2019. С. 77–78.

<sup>15</sup> Доклад «О состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае» за 2018 год. С. 28–30.

<sup>16</sup> Доклад «О состоянии местного самоуправления в Республике Карелия» за 2018 год. Петрозаводск, 2019. С. 56.

В ежегодном докладе ОКМО<sup>17</sup> со ссылкой на информацию Минюста России констатируется, что в 2018 г. на принудительном исполнении в территориальных органах ФССП России находилось 126,5 тыс. исполнительных производств в отношении должников, финансируемых за счет средств муниципальных бюджетов: 52,7 тыс. производств имущественного характера на общую сумму 8,2 млрд руб. и 73,8 тыс. производств неимущественного характера. Было вынесено 34 тыс. постановлений о взыскании исполнительского сбора на сумму 1,4 млрд руб. и 21,5 тыс. постановлений о привлечении к административной ответственности на сумму 856 млн руб. Фактически взыскано 341,9 млн руб. сбора в рамках 10,3 тыс. постановлений, а также 178,5 млн руб. штрафов в рамках 5,4 тыс. постановлений. По итогам 2018 г. осталось 59 тыс. неоконченных исполнительных производств, возбужденных на основании судебных актов.

Взимание исполнительского сбора, штрафов, налагаемых на местные бюджеты, означает, что значительные средства местных бюджетов изымаются в пользу федерального бюджета, а потом возвращаются в местный в форме различных трансфертов. Эти денежные потоки можно оптимизировать, сделать более эффективными. Во-первых, если суды выносят решения, реализация которых связана с расходованием средств местных бюджетов, то судам целесообразно указывать в своих решениях реальные сроки их исполнения (это, во всяком случае, освободит местные бюджеты от автоматических списаний исполнительского сбора и штрафных санкций, поставит их выплату в зависимость от реальных действий соответствующих органов и должностных лиц). Во-вторых, представляется целесообразной дополнительная проработка вопроса о размере исполнительского сбора и штрафных санкций в случае невозможности исполнения судебного решения в связи с высокой степенью дотационности местного бюджета (такие муниципальные образования могут исполнить судебное решение, только если получат соответствующий трансфер от государства — зачем его тратить на выплату еще и исполнительского сбора).

### **3. Рост количества предписаний и налагаемых на органы местного самоуправления штрафных санкций.**

По мнению органов местного самоуправления, наибольшее количество предписаний и проверок их деятельности осуществляется органами прокуратуры (до 80%). Вместе с тем в ряде регионов фиксируются и непростые отношения с территориальными подразделениями МЧС, Роспотребнадзора, ГИБДД.

По данным СМО Ленинградской области, в 2018 г. в контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления наблюдается сокращение общего числа проверок на 16,5% и составило 1 762 единицы. Вместе с тем увеличивается коли-

чество решений о штрафах по 135% (501 ед.) и сумма штрафов на 189% (17 134 тыс. руб.), что объясняется существенным расширением за последние годы составов административных правонарушений и сумм штрафов за них. Одновременно увеличилось число протестов на 116,5% (3 965 ед.), как и протестов, отклоненных органами местного самоуправления, на 171% (239 ед.). Привлечено к административной ответственности на 75,3% больше, чем в 2017 г., в том числе муниципальных районов на 54%, городских поселений — на 28%, сельских поселений — в 2 раза. Прекращено административное производство в отношении 125 субъектов права (+37,4%). Количество исполненных производств в отношении органов местного самоуправления увеличилось на 6,8% (564 ед.). Количество денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений, возросло на 0,8% и составило 143 645 тыс. руб. Сумма взысканных исполнительных сборов возросла на 51,7% и составила 9 246 тыс. руб.<sup>18</sup>

Многочисленными являются примеры того, что в деятельности контрольных органов практически отсутствуют такие меры наказания, как предупреждения, замечания. В большинстве случаев сразу применяются штрафы, причем вне зависимости от степени общественной опасности или ущерба. Участились случаи, когда в отношении принятого муниципального нормативного правового акта, проект которого ранее направлялся прокурору, в последующем применяются меры прокурорского реагирования.

В этой связи можно привести в качестве примера механизм, предложенный в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>19</sup>: направление контролируемому лицу рекомендаций по соблюдению обязательного требования исключает выдачу предписания по тому же обязательному требованию в рамках данного контрольно-надзорного мероприятия (ч. 3 ст. 62). Представляется целесообразным распространение подобной юридической конструкции отношения, возникающие при осуществлении органами государственной власти контроля (надзора) за органами местного самоуправления.

СМО Республики Башкортостан констатирует, что в 2018 г. общее количество запросов контрольно-надзорных органов к органам местного самоуправления составило 21 040, для сравнения в 2017 г. — 17 232; общее количество проверок органов местного самоуправления сократилось до 5 522 (в 2017 г. — 6 797). Количество протестов (представлений), вынесенных прокуратурой в отношении органов МСУ в 2018 г., составило 8 263 (в 2017 г. — 9 883). При этом в защиту прав муниципалитетов сделано лишь 17 обращений прокурора, тогда как в 2017 г. — 42, что вызывает серьезную озабоченность СМО Республики Башкортостан<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». С. 72.

<sup>18</sup> Доклад о местном самоуправлении в Ленинградской области по состоянию на 01.01.2019 г. и предложения по его совершенствованию. СПб., 2019. С. 48–49.

<sup>19</sup> Текст приводится в редакции законопроекта, представленном участникам конференции, проходившей 21–23 октября в Вороново (организатор — Минэкономразвития РФ).

<sup>20</sup> Доклад «О положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в Республике Башкортостан за 2018 год». Уфа, 2019. С. 30.

На фоне снижения общего количества проверок и санкций в отношении органов местного самоуправления фиксируется тенденция возрастания сумм налагаемых штрафов. Данная проблема связана с трансформациями правоприменительных практик, обусловленных изменениями, внесенными в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Если ранее штрафы налагались на должностных лиц, что предусматривало санкции до нескольких десятков тысяч рублей, то сегодня все чаще санкции налагаются на органы местного самоуправления, что предполагает удорожание штрафов до нескольких сотен тысяч рублей. Данный фактор оказывает негативное влияние на финансовую безопасность муниципальных образований и порождает целый веер иных социально-экономических проблем.

Получается, что изменения, призванные стать законотворческим прорывом в области применения необоснованных штрафных санкций, на практике выливаются в многократное ухудшение их же положения. Складывается впечатление, что надзорные и контрольные органы предпочитают накладывать штрафы не на должностных лиц органов местного самоуправления, а привлекать к ответственности органы местного самоуправления как юридическое лицо.

По данным СМО Республики Башкортостан, если общее количество исполнительных производств, возбужденных в отношении органов местного самоуправления в 2018 г., составило 2 591 дело (2 716 в 2017 г.), то сумма взысканных исполнительских сборов по исполненным производствам в 2018 г. — 4 606 млн руб., что является существенным ростом по сравнению с 2017 г. — 917 млн руб.<sup>21</sup>

Рост штрафного бремени приводит не только к неблагоприятным последствиям для местных бюджетов, но и негативно сказывается на кадровом составе органов местного самоуправления, так как непомерное бремя штрафов, налагаемых на должностных лиц, заставляет складывать с себя полномочия высококвалифицированным специалистам и приводит к кадровому голоду в органах местного самоуправления. Дело в том, что устанавливаемые в отношении должностных лиц штрафы часто несоизмерны ни степени общественной вредности нарушения, ни степени вины этих лиц в допущенных нарушениях, ни доходам таких лиц.

Размер штрафов увеличивается быстрее, чем размер денежного содержания; на должностных лиц органов местного самоуправления направлено пристальное внимание надзорных органов — размер налагаемых штрафов существенно превышает размер денежного содержания; в КоАП РФ устанавливается довольно короткий срок для выплаты штрафа, причем возможно 100%-ное удержание заработной платы. Ситуация усугубляется тем, что у выборных должностных лиц органов местного самоуправления особый статус — на них не распространяются нормы законодательства о муниципальной службе, трудовое

законодательство. Поэтому получается, что обычный сотрудник защищен лучше, чем глава муниципального образования, хотя объем полномочий и ответственность не сопоставимы.

Представляется целесообразным предусмотреть в КоАП РФ механизм защиты части денежного содержания выборных должностных лиц, на которую не может быть обращено взыскание (например, установить минимальный размер оплаты, на который не могут налагаться штрафы; либо можно распространить нормы трудового законодательства о том, что есть определенные ограничения для удержаний из денежного содержания: по общему правилу не больше 20%, при наличии нескольких исполнительных листов — 50 % и только в крайних случаях удержание может достигать до 70%).

Органы государственной власти, обладающие значительно большим административным ресурсом, кадровыми и техническими возможностями, активно размещают информацию в СМИ, на своих сайтах о том, какие нарушения совершаются органами местного самоуправления и их должностными лицами и как с ними борются. Действительно, в деятельности органов местного самоуправления имеется существенное количество нарушений. Но органы государственной власти не размещают информацию о победах представителей органов местного самоуправления, а у органов местного самоуправления нет ни сил, ни возможностей это делать самим. В результате в обществе формируется вполне конкретное отношение к муниципальной власти, что показывают данные социологических опросов. Более того, это приводит и к падению престижа работы в органах местного самоуправления<sup>22</sup>.

Несмотря на постоянную критику на всех уровнях власти по упорядочиванию проверок, уменьшению нагрузки на муниципальные образования, положительных изменений в этой сфере не происходит. Деятельность контрольно-надзорных органов направлена не на реальное улучшение положения дел, а на рост количества запросов, проверок и штрафов; контрольно-надзорные органы осуществляют проверки, ориентированные на количественный рост статистических показателей выявленных нарушений без учета тяжести их социальных последствий.

Органы местного самоуправления регулярно высказывают пожелания, чтобы и надзорные органы, оказывая учебно-методическую помощь муниципалитетам, участвовали в принятии совместных решений по устранению выявленных нарушений. При этом учитывалась бы социально-экономическая обстановка в муниципальных образованиях, а также возможные негативные последствия исполнения заявленных требований. Одним из возможных механизмов такого взаимодействия может стать электронно-информационный реестр предписаний, обновляемый в постоянном режиме с учетом устранения выявленных нарушений.

<sup>21</sup> Доклад «О положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в Республике Башкортостан за 2018 год». С. 31.

<sup>22</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.



В связи с проводимой в стране реформой контрольно-надзорной деятельности стали появляться высказывания о пересмотре показателей оценки эффективности работы контрольно-надзорных органов (особенно прокуратуры и ФССП), добавлении им показателей, связанных с оказанием помощи органам местного самоуправления (консультирование, разъяс-

нение законодательства, возможно, обучение и др.), а также профилактикой нарушений<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> См., например: Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». С. 75.

#### Литература

1. Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом / К.А. Иванова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 12–15.
2. Кабышев С. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России / С. Кабышев // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72–82.
3. Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях / А. Ларичев // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96.
4. Ларичев А.А. Муниципальные уполномоченные по правам: динамика российского права и практики в контексте зарубежного опыта (на примере США и Канады) / А.А. Ларичев // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 7–11.
5. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.
6. Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.
7. Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 3–7.
8. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.

## Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: современное состояние и идеи реформирования

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

*В статье анализируется современное состояние контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в России на современном этапе, предлагаются механизмы совершенствования указанного института.*

**Ключевые слова:** контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

## Control and Supervision over Activities of Local Self-Government Authorities and Local Self-Government Officials: Modern State and Reformation Ideas

Pakhomov Aleksey V., Expert, Member of the Work Group preparing the Draft of the Federal Law On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation

*The article analyzes the current state of control and supervision over the activities of local governments and local government officials in Russia at the present stage, suggests mechanisms for improving this institution.*

**Keywords:** control and supervision over the activities of local self-government bodies and officials of local self-government, responsibility of local self-government bodies and officials of local self-government.

Дискуссия, вызванная обнародованием Минэкономразвития России проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и планируемой реформой контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административных правонарушениях, обращает внимание на важную проблему развития местного самоуправления — эффективность института контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Анализ данных, размещенных в открытых источниках, позволяет сделать вывод, что указанный институт, скорее, является препятствием в развитии местного самоуправления и решении органами местного самоуправления стоящих перед ними задач, чем способствует установлению законности и правопорядка в данной сфере.

Безусловно, развитие государства, демократических институтов немыслимы без управления, которое опирается на эффективный контроль. Ценность же контроля, как одного из средств управления, состоит не столько в том, чтобы вскрыть факты нарушения закона и привлечь к ответственности, но и в том, чтобы своевременно их предупредить, восстановить нарушенное положение. Местное самоуправление как необходимая составная часть единой системы народовластия должно действовать строго в соответствии со своим конституционно-правовым предназначением, обеспечивать решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий исходя из интересов местных сообществ и государства в целом. Следовательно, функционирование местного самоуправления должно находиться под правовым контролем государственной власти, которая вправе и обязана установить нормативно-правовую основу и обеспечить реализацию эффективных механизмов проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления на соответствие действующему законодательству.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственными полномочиями местного самоуправления (ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 132). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей.

Принцип подконтрольности местного самоуправления государству нашел свое закрепление и в Европейской хартии местного самоуправления, которая определяет правовую основу, цели и пределы государственного контроля над местным самоуправлением. В соответствии с ее ст. 8 любой административ-

ный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее Хартия допускает, что административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый высшими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Она также исходит из того, что контроль должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Таким образом, контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления выступает необходимым элементом управления, однако должен отвечать необходимым требованиям. Так, одним из важных требований эффективности такого контроля (надзора) является его адекватность<sup>1</sup>.

Является ли контроль (надзор) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в России на современном этапе адекватным решаемым задачам?

Общероссийским конгрессом муниципальных образований в рамках подготовки доклада о состоянии местного самоуправления в 2018 г. выявлен перечень трендов местного самоуправления, которые, по мнению ОКМО, в наибольшей степени влияют на социально-экономическое положение муниципалитетов России. Так, в 2018 г. продолжил развиваться тренд на усиление контрольного прессинга органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов на систему местного самоуправления. Можно говорить о формировании устойчивого тренда, направленного на формирование презумпции виновности органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>2</sup>.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется органами прокуратуры, государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) с учетом положений ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Органами местного самоуправления отмечается стабильно высокий уровень нагрузки на систему местного самоуправления, вызванную деятельностью контрольно-надзорных органов. Отмечается усиление тренда на привлечение должностных лиц местного самоуправления и органов местного самоуправления к материальной ответственности в виде штрафных санкций при общей стабилизации коли-

<sup>1</sup> Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 38–46.

<sup>2</sup> URL: <http://okmo.news/new.php?966>

чества проверок. Возрастает количество штрафных санкций, налагаемых за неисполнение решений контрольных органов.

Так например, по данным Совета муниципальных образований Забайкальского края, общая потребность финансовых средств, требуемых для устранения нарушений, по состоянию на 1 декабря 2018 г. составляла 9 227 538,0 тыс. руб. (девять миллиардов двести двадцать семь миллионов пятьсот тридцать восемь тысяч.), в том числе по городским округам — 107 441,0 тыс. (сто семь миллионов четыреста сорок одна тысяча), по муниципальным районам — 9 120 097,0 тыс. (девять миллиардов сто двадцать миллионов девятьсот семь тысяч). Из них — по решениям (определениям) судебных органов — 2 586 589,0 тыс. руб. (два миллиарда пятьсот восемьдесят шесть миллионов пятьсот восемьдесят девять тысяч)<sup>3</sup>.

Такой объем финансовых обязательств местных бюджетов по решениям судебных и контрольных органов можно охарактеризовать как критический, который не позволяет на протяжении ряда лет достигать целей развития муниципальных образований, решать приоритетные для населения задачи.

Данная проблема обозначается муниципальным сообществом как приоритетная на протяжении нескольких лет<sup>4</sup>.

Имеющаяся нагрузка на местные бюджеты, возникшая за последние годы в связи с реализацией государственного контроля в отношении органов местного самоуправления, ставит вопрос о реализации значительным числом муниципальных образований (особенно поселенческого уровня) своей главной цели — эффективного решения вопросов местного значения в интересах жителей муниципалитетов.

Практика осуществления контроля (надзора) за деятельностью местной власти позволяет сделать вывод, что фактически органы прокуратуры и государственные контрольные органы подменяют органы местного самоуправления, определяя приоритеты развития муниципальных образований путем значительного влияния на местные бюджеты, нарушается их самостоятельность, что является недопустимым. Органы местного самоуправления, в условиях значительного дефицита средств местных бюджетов и постоянной угрозы нарастающего объема финансовых санкций, вынуждены в первую очередь осуществлять финансирование по требованиям органов контроля. При этом действительно насущные и первоочередные проблемные вопросы, актуальные для жителей муниципальных образований, остаются нерешенными.

Так, например, в 2018 г. органами прокуратуры и государственного контроля по всей стране проводились проверки в сфере реализации полномочий по организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения. При этом в органы местного самоуправления направлялись требования о выполнении значительного объема работ: строительство системы

дренажа, обеспечение электроснабжения, строительство автостоянки, строительство систем водоснабжения и водоотведения мест захоронения и другие работы. Выполнение этих работ для значительного числа муниципальных образований непосильно и не приоритетно.

При этом в ряде субъектов Российской Федерации сформировались практики, направленные на систематизацию данной проблемы и формирование путей решения. Так, безусловно, положительной можно признать практику формирования реестров обязательств муниципальных образований, возникших из судебных решений и требований контрольных органов.

Проблема финансовой нагрузки на местные бюджеты в связи с осуществлением государственного контроля в настоящее время является общефедеральной, существенно сказывающейся на развитии местного самоуправления. В этой связи предлагается проведение инвентаризации обязательств муниципальных образований, возникших из судебных решений и требований контрольных органов с формированием соответствующих реестров с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одной из проблем, связанных с осуществлением государственного контроля в сфере местного самоуправления, является тенденция к увеличению размера финансовых санкций, налагаемых на должностных лиц местного самоуправления, что способствует падению престижа муниципальной службы, оттоку профессиональных кадров из органов местного самоуправления. В связи с этим предлагается рассмотреть вопрос о введении запрета (ограничений) на применение финансовых санкций к должностным лицам органов местного самоуправления в связи с исполнением ими своих обязанностей.

Остается острой и проблема привлечения должностных лиц местного самоуправления к уголовной ответственности. Продолжает проявляться обвинительный и формальный уклон в деятельности государственных органов. Зачастую поводами для возбуждения уголовных дел становятся формальные основания, не связанные с реальным причинением ущерба.

Комитетом гражданских инициатив проведено исследование «Особенности ротации корпуса мэров в современной России»<sup>5</sup>, в котором отмечается, что «среди сценариев завершения карьеры мэра на втором месте (после перехода на региональный уровень) занимает негативный сценарий. Из числа экс-мэров, включенных в выборку исследования, 39 человек (15%) подверглись уголовному преследованию. Очевидно, что доля такого сценария радикально выше, чем, например, у глав регионов или депутатов. При этом более высокий уровень коррумпированности или противоправных действий со стороны мэров неочевиден. Причиной этого может быть высокая правовая незащищенность главы муниципальных образований и (или) дефекты механизмов их формирования...».

<sup>3</sup> URL: <http://асмо75.зabayкальскийкрай.пф/documentation/216110/>

<sup>4</sup> URL: <http://okmo.news/event.php?33>

<sup>5</sup> URL: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/>

Очевидными негативными последствиями реализации настоящей модели контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных являются: дискредитация самой системы местного самоуправления, усиление оттока профессиональных кадров из сферы местного самоуправления, снижение качества управления местными финансами.

В связи с этим назрела необходимость совершенствования механизма законодательного регулирования контроля за деятельностью органов местного самоуправления по следующим основным направлениям:

1. Внедрение элементов риск-ориентированного подхода в осуществление государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Необходимость его внедрения основана на сформированной практике формального подхода контролирующих органов в проведении проверок органов местного самоуправления. Привлечение к юридической ответственности осуществляется по формальным признакам нарушений, без учета приоритетов развития муниципальных образований, не учитываются риски, которые могут нести те или иные нарушения в деятельности органов местного самоуправления.

Данные недостатки контроля за деятельностью органов местного самоуправления можно устранить внедрением механизма риск-ориентированного подхода, заключающегося в категоризации обязательных требований, которые должны соблюдать органы местного самоуправления по уровню риска, от которых, в свою очередь, может зависеть и степень ответственности. Так, за формальные нарушения, которые не влекут риска причинения вреда общественным отношениям, может применяться исключительно различные формы предписаний, предупреждений, которые являются обязательными для исполнения, но применяются без применения штрафных финансовых санкций. При этом для групп нарушений, которые могут повлечь реальный ущерб (грубые нарушения), возможно установление штрафных санкций, размер которых также должен быть категоризован в зависимости от отнесения требований к той или иной категории риска.

Преимущества риск-ориентированного подхода в осуществлении контрольно-надзорной деятельности хорошо известны:

— эффективное распределение ресурсов государства на проведение проверок, которые направляются только на те сферы, где возможно возникновение ре-

ального ущерба для общественных отношений, а не проверку формальных требований;

— снижение издержек проверяемых лиц на проведение проверок — отвлечение сотрудников от основной деятельности, обеспечение деятельности инспекторов, устранение формальных («бумажных») нарушений;

— тяжесть привлечения к ответственности адекватна возможному риску — исключение ситуаций, когда за формальные нарушения назначается такое же наказание, как и за существенные нарушения требований;

— регулярная переоценка рисков и актуализация обязательных требований с учетом развития новых факторов и угроз.

2. Одновременно с внедрением риск-ориентированного подхода требует развития направление профилактики нарушения обязательных требований, которые должны соблюдаться органами местного самоуправления. Нарушение должностными лицами и органами местного самоуправления требований, которые являются формальными и (или) нарушение которых не может повлечь причинение реального вреда (ущерба) общественным отношениям, не должно вести к привлечению к юридической ответственности (тем более материальной). В данном направлении органы государственного контроля должны сосредоточиться на профилактической работе. Необходимо ввести в широкую практику применения такие инструменты, как разъяснения органов контроля, предупреждения, профилактическая беседа и др.

Развитие данных направлений позволит говорить о формировании новой идеологии при осуществлении государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, направленной на сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления. В основу данной деятельности должно быть поставлено достижение целей развития муниципальных образований, устранение причин возникновения реального ущерба для жизни и здоровья граждан, развития экономической сферы, окружающей среды и иных ценностей, охраняемых законом.

Формирование новой идеологии контроля за деятельностью органов местного самоуправления должно способствовать устранению «палочной системы» контроля, заключающейся в оценке эффективности государственного контроля в зависимости от количества проведенных проверочных мероприятий и наложенных на органы местного самоуправления санкций.

### Литература

1. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ / И.И. Гусенбеков // Журнал российского права. 2006. № 6 (114). С. 38–46.

## Инструменты повышения качества муниципального управления: опыт Союза российских городов\*

**Игнатьева Александра Витальевна**, генеральный директор Союза российских городов, глава муниципального округа Текстильщики в городе Москве  
info@urc.ru

*В предлагаемой статье на основании анализа лучших муниципальных практик предлагаются приоритетные «инструменты» повышения качества муниципального управления, выявленные по результатам мониторинга, проведенного Союзом российских городов в 2018 г.*

**Ключевые слова:** качество жизни, муниципальное управление, кадровая политика, стратегическое партнерство, стратегическое планирование, межмуниципальное сотрудничество.

### Instruments of Raising Municipal Administration Quality: Experience of the Union of Russian Cities

**Ignatyeva Aleksandra V.**, Chief Executive Officer of the Union of Russian Cities, Head of the Tekstilschiki Municipal District of Moscow

*The presented article analyzes the best municipal practices to propose priority “instruments” of raising municipal administration quality identified following the results of the monitoring carried out by the Union of Russian Cities in 2018.*

**Keywords:** quality of life, municipal administration, human resource policy, strategic partnership, strategic planning, inter-municipal cooperation.

Качество муниципального управления подразумевает успешную деятельность по двум направлениям — внутреннее администрирование и внешние отношения.

Для внутреннего администрирования важны открытость органов местного самоуправления, профессионализм муниципальных служащих, использование эффективных организационных схем и механизмов координации.

Качество внешних отношений определяется уровнем взаимодействия с органами государственной власти, населением, бизнесом для реализации общественных интересов и достижения целей устойчивого развития местного сообщества.

Поиск новых путей и инструментов повышения качества муниципального управления является одной из задач государственного значения. И от того, как она будет решена, во многом зависит качество жизни населения.

Союз российских городов ежегодно проводит мониторинг лучших управленческих практик в решении вопросов местного значения. Данные, полученные в 2018 г. от 32 муниципалитетов, свидетельствуют о высокой заинтересованности в обмене опытом, его широком распространении и адаптации к местным условиям.

Кроме того, благодаря активности городов нам удалось выделить приоритетные «инструменты» повышения качества муниципального управления, актуальность которых отметили все участники мониторинга.

#### **Первый и важнейший «инструмент» — кадровая политика**

Муниципальная кадровая политика представляет собой долгосрочную линию развития человеческих

ресурсов, систему подбора, расстановки и воспитания кадров.

Качественно подготовленные кадры должны обеспечить перспективу экономического, политического и культурного развития местного сообщества, где определяющее место занимает человек, с его потребностями и устремлениями.

Можно выделить следующие задачи муниципальной кадровой политики:

1) обеспечить планомерную и сбалансированную подготовку квалифицированных работников в области муниципального управления;

2) использовать комплексный подход при формировании перечня квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы;

3) в рамках программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации увеличить количество специализированных курсов на стыке муниципального управления и других специальностей;

4) рационально использовать кадры, морально и материально стимулировать их деятельность, развивать специальные способности, внедрять современные механизмы формирования удовлетворенности трудом.

Что необходимо сделать?

1) привлечь к участию в социально-экономических реформах широкие слои гражданского общества;

2) укомплектовать все звенья общественной и хозяйственной деятельности инициативными и компетентными людьми; при этом важно, чтобы эти люди осознавали необходимость качественных перемен и были способны проводить социальные цели в жизнь;

3) обеспечить непрерывное совершенствование и своевременное обновление кадрового состава производственно-хозяйственной, социально-культурной и управленческой сфер местного сообщества;

\* Статья подготовлена на основании доклада, сделанного С.И. Мошаровым на Первом российско-китайском муниципальном форуме, состоявшемся в г. Рязани 21 июня 2019 г.

4) обеспечить планомерную и сбалансированную подготовку квалифицированных работников в области муниципального управления.

В кадровой политике муниципалитетов особую эффективность дает программно-целевой подход.

Так, например, в Челябинске, для решения проблемы дополнительного профессионального образования муниципальных служащих действует специальная программа. Ей установлены целевые показатели и предусмотрено выделение денежных средств на профессиональную переподготовку, курсы повышения квалификации, обучение на семинарах.

Внедрение программы позволило не только значительно увеличить количество муниципальных служащих, получающих дополнительное профессиональное образование, но и обратить внимание на качество обучения. Появилась возможность диверсификации (повышения гибкости, расширения) направлений профессиональной переподготовки.

Необходимо также отметить, что в кадровой политике большое значение имеет взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти, совместная реализация перспективных программ и проектов.

Один из таких проектов реализован в Ярославской области и называется «Муниципальная команда губернатора». В рамках проекта, по итогам конкурсного отбора, была сформирована команда в составе 43 человек, которая прошла обучение по специально разработанной программе профессиональной переподготовки «Эффективное управление территорией».

В команду губернатора вошли представители администраций муниципальных районов, директора предприятий и муниципальных учреждений, представители малого бизнеса, главы районов. Участниками разработаны и защищены проекты муниципаль-

ного развития, которые рекомендованы к внедрению в регионе. Сами участники включены в резерв управленческих кадров государственной и муниципальной службы. Таким образом, созданы условия, мотивирующие служащих к профессиональному росту и командной работе, ориентированной на развитие территории.

Наряду с кадровой политикой члены Союза российских городов выделяют **стратегическое партнерство и применение современных коммуникационных технологий, которые становятся сегодня ведущими инновационными инструментами муниципального управления.**

Объединение ресурсов власти, бизнеса, науки и общественности обеспечивает комплексный подход к разработке стратегий развития муниципалитетов. Использование общественных индикаторов развития и технологии «коллективного интеллекта» позволяет осуществлять совместный поиск и продвижение стратегических инициатив.

Как следствие, повышается прозрачность муниципального управления, а муниципальные образования приобретают новые конкурентные преимущества. Совместные усилия дают значительный экономический и социальный эффект при реализации государственных и муниципальных программ, а также конкретных инвестиционных проектов.

С этой точки зрения перспективным является пример Екатеринбурга, где процессы стратегического планирования и управления успешно реализуются на протяжении уже более 10 лет (рис. 1). Объединив в разработке Стратегического плана развития города представителей разных групп горожан (политиков, ученых, предпринимателей), администрация Екатеринбурга заложила основы документа общественного согласия. В городе создан Программный совет страте-

Схема процесса разработки и актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга



Рис. 1. Схема процесса разработки и актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга

гического развития, в работе которого может принять участие любой житель, занимающий активную гражданскую позицию.

Внедрение современных коммуникационных технологий особенно актуально с точки зрения развития гражданского общества, расширения круга активных участников местного самоуправления. В этой сфере, в первую очередь, стоят задачи повышения правовой грамотности, обеспечения обратной связи от населения, включая оценку деятельности властей.

Существенную помощь в решении этих задач оказывают ресурсные центры. Через них в городах внедряются такие инструменты, как, например, мобильное приложение «Гражданский контролер.рф», разработанное экспертами Ассоциации территориальных общественных самоуправлений Челябинской области.

Мобильное приложение представляет собой единый информационный канал, предназначенный для непосредственного взаимодействия жителей, представителей власти и исполнителей работ по благоустройству дворов и общественных пространств в режиме реального времени.

В работе с приложением жители могут выбирать интересные объекты городской среды, следить за ходом работ, оценивать их качество и оставлять комментарии. В результате у представителей власти появляется возможность реагировать на замечания в кратчайшие сроки. А нарушения, допущенные подрядчиком, могут быть устранены еще в процессе выполнения работ.

Мобильное приложение апробировано в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды», но может быть распространено на всю сферу благоустройства. А в дальнейшем — и на всю систему управления городским хозяйством. Это поможет наладить оперативную связь между населением и органами местного самоуправления, а также повысит авторитет власти.

Еще один пример касается технологий сбора данных, необходимых для формирования документов стратегического планирования. Одна из таких технологий была использована в Уфе для построения транспортной модели города.

Развитие транспортной системы требует больших инвестиций. Поэтому решения, принимаемые городами, должны быть тщательно оценены и просчитаны. Для транспортного моделирования необходимы данные о реальных потоках и данные социологического опроса большого количества горожан. Муниципалитетам необходим недорогой способ сбора и обработки этих данных. Если делать это по стандартной схеме, то потребуется большое количество времени; кроме того, в опросах фигурируют геоданные, что создает особые требования к применяемым технологиям.

Для проведения опроса отдел стратегического планирования Архитектурно-планировочного бюро города Уфы разработал анкету, которая была распространена в Интернете, что позволило собрать более двух тысяч релевантных ответов.

При содействии управления образования опрос был также распространен через школы. Учащихся просили выступить в роли интервьюеров, опросить своих родителей, бабушек и дедушек, соседей. Была разработана система контроля: каждому школьнику выдавался код, который необходимо было вводить перед заполнением анкеты, после этого появлялся проверочный код, который сообщался учителю. У всех школьников был номер телефона сотрудника отдела стратегического планирования, по которому можно было позвонить и задать вопрос. За две недели эксперимента было получено множество уточняющих звонков и только шесть — восемь негативных.

В результате применения данной технологии удалось собрать данные о перемещении более 20 тысяч жителей Уфы с пространственной привязкой.

Разработанная анкета может быть легко адаптирована под нужды других городов. А технология привлечения школьников к опросу родственников и заполнению электронных анкет может быть использована для иных задач, которые возникают при разработке стратегии.

**Не менее важным инструментом повышения качества муниципального управления является межмуниципальное сотрудничество.**

С развитием транспорта и дорог города становятся ближе друг к другу. Возникает много вопросов, которые могут быть решены более эффективно при совместном участии нескольких муниципалитетов. Это и утилизация ТБО, и межмуниципальные дороги, междугородный общественный транспорт, котельные, очистные сооружения, спортивные и культурные объекты.

Мы считаем формирование агломераций новым этапом в развитии местного самоуправления. Основная цель состоит в объединении усилий для формирования общего экономического и культурного пространства, эффективного использования ресурсов и, как результат, в повышении качества жизни людей.

Союз российских городов подготовил предложения по совершенствованию законодательства в целях развития городских агломераций и расширения возможностей межмуниципального сотрудничества. Главное — определить правовой статус агломераций. Предложения Союза находятся на рассмотрении в Совете Федерации и в Государственной Думе.

В заключение хочу отметить такую значимую составляющую межмуниципального сотрудничества, как публичная дипломатия. Первый российско-китайский форум, в котором все мы приняли участие, — результат последовательной политики Союза российских городов в данной сфере. И это пример внешнего взаимодействия в рамках муниципального управления на самом высоком, международном уровне.

Важно то, что запрос на сотрудничество исходит непосредственно от самих муниципальных образований. Нас объединяет стремление развивать уже существующие и устанавливать новые культурные и экономические международные связи. И эффект здесь двусторонний, он состоит в повышении инвестиционной привлекательности городов и укреплении международного имиджа наших стран.

На протяжении последних нескольких лет в стране проходит реформа контрольно-надзорной деятельности, предполагающая и синхронную разработку, и практически одновременное принятие трех базовых законов: о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, об обязательных требованиях и КоАП РФ. Все это в полной мере касается и муниципального контролю, которым серьезно никто никогда не занимался.

В настоящее время нет четкой определенности что такое муниципальный контроль — вопрос местного значения, полномочие или функция органа власти, это означает и неопределенность с видами муниципального контроля. Отраслевое законодательство и законодательство о местном самоуправлении дают разные ответы. Есть примеры того, что суды, органы прокуратуры фактически понуждают органы местного самоуправления расширять виды муниципального контроля, произвольно относя к ним новые сферы деятельности.

При организационной поддержке Союза российских городов была сформирована группа муниципальных юристов и контролеров, включающая представителей разных городов; в последующем коллектив существенно расширился и был плавно трансформирован в проектный офис. Коллективу удалось впервые собрать основные проблемы существующей модели муниципального контроля, предложить возможные пути их решения — появилось первое комплексное научно-практическое исследование\*, презентованное на конференции, организованной Минэкономразвития России 23–35 октября 2019 г.\*\* К этому времени сформировалось определенное представление о концепции муниципального контроля.

Муниципальный контроль не должен рассматриваться как единственный инструмент наведения порядка на подведомственной территории — в зависимости от фактических обстоятельств органы местного самоуправления должны обладать возможностью выбирать наиболее действенный механизм, в том числе обращение в суд, привлечение к административной ответственности и др. Поэтому создание полноценной конструкции муниципального контроля требует синхронизации законодательства о местном самоуправлении, о контрольно-надзорной деятельности, об административной ответственности.

Эти и другие вопросы более подробно сформулированы в представленном ниже материале, подготовленном представителями органов местного самоуправления, каждый день работающими с муниципальным контролем.

*Главный редактор журнала  
Екатерина Шугрина*

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

### **Проектного офиса Союза российских городов «Муниципальный контроль» о совершенствовании правового регулирования муниципального контроля и законодательства об административных правонарушениях в части участия органов местного самоуправления**

#### **1. Введение**

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Общепризнанно, что местное самоуправления является одним из видов публичной власти, которому присущи все ее атрибуты. Одним из существенных неотъемлемых элементов содержания любой власти является принуждение, в том числе с использованием таких инструментов, как осуществление муниципального контроля, привлечение к административной ответственности, урегулирование гражданско-правовых отношений и др. Таким образом, существование в правовой системе Российской Федерации такого явления, как муниципальный контроль, является возможным и обоснованным.

В настоящее время в сфере осуществления муниципального контроля накопилось множество проблем.

В отечественной науке и практике данному вопросу уделялось мало внимания. Поэтому и правовые механизмы в действующем законодательстве разработаны недостаточно. Например, полностью отсутствует перечень видов муниципального контроля, который может осуществляться органами местного самоуправления; органы муниципального контроля, выявившие нарушение, не всегда могут применять меры принуждения вплоть до юридической ответственности. Особого внимания заслуживает связь муниципального контроля с законодательством об административных правонарушениях. При этом необходимо иметь в виду, что в данной сфере на органы местного самоуправления распространяется как действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так и законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Их коллизии зачастую снижают эффективность деятельности местной власти по наведению порядка на подведомственной территории. Более того, например, жалобы граждан являются по-

\* Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. 300 с. Электронная версия книги размещена на сайте Союза российских городов в свободном доступе.

\*\* Более подробно об этом см.: URL: <https://www.urc.ru/node/2462>



водом как для проведения внеплановой проверки, так и для возбуждения дела об административном правонарушении — четкого отграничения соответствующих производств в настоящее время нет. Есть примеры того, что в результате подобной рассинхронизированности законодательства к ответственности привлекаются муниципальные контролеры. Органы муниципального контроля довольно скептически воспринимают существующий механизм муниципального контроля в силу его неэффективности на муниципальном уровне, повсеместно используют более проработанные механизмы устранения нарушений и привлечения к ответственности.

В этом смысле проводимая в настоящее время реформа законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, подготовка нового КоАП РФ ставят перед необходимостью разработки эффективной концепции осуществления муниципального контроля в широком смысле.

## **2. Общие подходы к осуществлению муниципального контроля**

Безусловно, муниципальный контроль должен быть встроены в единую систему осуществления контроля (надзора) в Российской Федерации. Вместе с тем необходимо учитывать некоторые дополнительные подходы (принципы), опираясь на которые, возможно построение эффективной системы муниципального контроля:

— учет многообразия видов муниципальных образований, их организационных, кадровых, финансовых возможностей;

— связь видов муниципального контроля с вопросами местного значения;

— связь с иными формами осуществления контроля в широком смысле слова и разграничение оснований их применения — механизмов административной ответственности, урегулирования гражданско-правовых отношений, рассмотрения обращений граждан и других.

Муниципальному контролю должны быть посвящены как нормы законодательства о контрольно-надзорной деятельности, так и законодательства о местном самоуправлении. Причем муниципальный контроль должен рассматриваться как один из возможных инструментов наведения порядка на подведомственной территории, но не подменять собой иные инструменты — в зависимости от фактических обстоятельств органы местного самоуправления должны обладать возможностью выбирать наиболее действенный механизм, в том числе обращение в суд, привлечение к административной ответственности и другое.

## **3. Виды муниципального контроля и система правового регулирования**

**3.1.** Предусмотренный проектом федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (далее — Законопроект) порядок установления видов муниципального контроля федеральным законом о виде муниципального контроля и последующее включение их в соответствующий реестр позволяет говорить о появлении

правовой определенности в вопросах перечня видов муниципального контроля и в целом не вызывает возражений.

Однако остается неясным вопрос о том, какой федеральный закон будет являться федеральным законом о виде муниципального контроля в некоторых сферах общественных отношений? Предлагается дополнительно установить, что перечень видов муниципального контроля (а также предмет и объекты муниципального контроля) должен быть установлен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Данное положение будет способствовать реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления и обеспечит связь видов муниципального контроля с вопросами местного значения, установленными в Федеральном законе № 131-ФЗ.

При этом отраслевое законодательство может устанавливать общие подходы осуществления отдельных видов муниципального контроля с учетом положений Законопроекта.

**3.2.** Поддерживая концепцию правового регулирования муниципального контроля, изложенную в Законопроекте, предлагаем дополнить ее следующим.

Многообразие видов муниципальных образований (от малочисленных сельских поселений до городов-миллионников) позволяет сделать вывод, что реализация тех или иных видов муниципального контроля, установленных федеральным законом, не всегда уместна и (или) необходима во всех муниципальных образованиях (например, нет необходимости в осуществлении муниципального лесного контроля в муниципальном образовании, где отсутствуют леса, или в муниципалитете, где леса обслуживаются специально созданным для этого муниципальным учреждением; аналогично в отношении муниципального контроля за особо охраняемыми природными территориями (далее — ООПТ); абсолютно иррационально и нецелесообразно осуществлять муниципальный контроль в тех сферах, где осуществляется контроль собственника за собственностью — как ранее указано про леса и ООПТ, а также дороги, теплоснабжение, в тех случаях, когда фиксируются факты нарушения законодательства — должны вступать в силу иные инструменты и механизмы наведения порядка). При этом органы местного самоуправления будут нести существенные необоснованные расходы и усилия в целях подготовки и принятия нормативной базы, назначения ответственных лиц, систематической подготовки нулевых отчетов по данному виду контроля, а самое главное, не смогут влиять на ситуацию в части устранения нарушения, оказываясь под шквалом обоснованной критики со стороны населения.

В связи с этим считаем возможным включить норму, предоставляющую представителю органа муниципального образования право принятия решения о неприменении на территории муниципалитета отдельных видов муниципального контроля. Законность и обоснованность такого решения будет контролироваться органами прокуратуры в рамках прокурорского надзора. Вариант: все виды муници-

пального контроля делятся на основные (обязательные для осуществления во всех муниципальных образованиях, например: муниципальный земельный контроль) и дополнительные (вводятся решением представительного органа муниципального образования, исходя из фактической ситуации и инфраструктуры на территории конкретного муниципального образования, — при необходимости).

С целью обеспечения единообразия правоприменительной практики осуществления видов муниципального контроля на территории страны считаем необходимым разработать единый стандарт осуществления муниципального контроля в Российской Федерации в разрезе всех возможных видов муниципального контроля (основных и дополнительных).

#### **4. Гармонизация положений Законопроекта со спецификой деятельности органов местного самоуправления**

**4.1.** Сферы, охраняемые видами муниципального контроля, имеют важное значение для жителей муниципальных образований. Однако степень риска причинения вреда (ущерба) при нарушении охраняемых законом ценностей не является сколько-нибудь сопоставимо критичной, какой может возникнуть в сферах, охраняемых государственным контролем (надзором). Таким образом, ограничения и формальные процедуры, применимые при осуществлении государственного контроля (надзора), должны быть упрощены (оптимизированы), а то и вовсе упразднены при осуществлении муниципального контроля.

Анализ проблем реализации муниципального контроля позволяет сделать вывод о том, что процедуры и формы его осуществления настолько сложны и не учитывают специфику деятельности органов местного самоуправления, что органы муниципального контроля стремятся к отказу от проведения мероприятий по контролю даже при наличии оснований для проведения, предпочитая другие, более эффективные и оперативные формы (например, привлечение к административной или гражданской ответственности).

Осуществление муниципального контроля должно быть настолько оптимальным по реализации необходимых мероприятий и процедур, насколько это может достичь целей контроля при одновременном отказе от излишних и сложных для муниципальных инспекторов процедур и безусловном обеспечении законности.

**4.2.** Установленная в Законопроекте система оценки результативности и эффективности с обязательным установлением сложной системы показателей (ключевые, индикативные) является излишним механизмом, не способствующим достижению своих целей.

**4.3.** Управление рисками причинения вреда (ущерба) также должно быть оптимизировано, а то и вовсе упразднено для целей муниципальных образований. Органы местного самоуправления должны иметь возможность самостоятельно определять — применять ли такую систему в видах муниципального контроля, ими осуществляемого, с учетом достигнутого уровня организационного и кадрового обеспечения и ее целесообразности, реализуемости. В противном случае затраты органов местного самоуправления на обе-

спечение внедрения риск-ориентированного подхода и его реализацию значительно превысят общественно значимый результат от его внедрения.

**4.4.** Расширенный перечень контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, установленный Законопроектом, будет способствовать возможности применения более простых в организационном отношении мероприятий, что будет оказать благоприятное влияние на развитие института муниципального контроля и повышение его эффективности.

**4.5.** Перераспределение полномочий в той или иной сфере должно быть обеспечено передачей соответствующих контрольных полномочий, что позволит устранить пробел правового регулирования в части контроля соблюдения требований в такой сфере.

**4.6.** Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений муниципальных контрольных органов должен использоваться только в случае, если такое решение принято органами местного самоуправления. Структура и специфика работы органов местного самоуправления зачастую не позволяет создать эффективную систему досудебного обжалования в самом органе местного самоуправления.

**4.7.** Оптимизации требуют и механизмы применения информационных ресурсов, информирования и документооборота при осуществлении муниципального контроля. Применение единого реестра контрольно-надзорных мероприятий должно обеспечиваться при проведении контрольных мероприятий всех уровней. Однако обязательное использование исключительно электронных документов, электронной подписи, обязательное создание «личных кабинетов» контролируемых лиц является зачастую невозможным и неоправданным.

**4.8.** В переходный период введения новых правил контрольно-надзорной деятельности органы государственной власти оказывают методическую, информационную, консультационную и иную помощь органам местного самоуправления, в том числе передают необходимые программные продукты (приобретать за свой счет муниципалитеты возможностей в подавляющем большинстве случаев просто не имеют). При необходимости оказывают материально-техническую помощь для инсталляции и настройки информационных систем, в том числе посредством закупки планшетов, компьютеров, обладающих достаточной мощностью для работы с нужным программным продуктом.

**4.9.** Указанные и иные особенности осуществления муниципального контроля целесообразно отразить в отдельной статье Законопроекта.

#### **5. Предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в части участия органов местного самоуправления**

**5.1.** Муниципальный контроль должен выступать одним из возможных инструментов наведения порядка на территории муниципального образования. Однако, по мнению органов муниципального контроля, при обнаружении факта явного нарушения целесообразным инструментом обеспечения порядка является привлечение нарушителя к административной

ответственности. Инструментарий муниципального контроля не должен дублировать или препятствовать применению мер административного принуждения. Это означает необходимость отграничения контрольно-надзорного производства от производства по делам об административных правонарушениях.

**5.2.** Считаю, что действующий в настоящее время институт региональных законов об административной ответственности, административных комиссий, который тесно связан с деятельностью органов местного самоуправления, подлежит включению в новую редакцию КоАП РФ с необходимостью более детальной регламентации. В региональном законодательстве необходимо выделение группы правонарушений, связанных с жизненным укладом людей, проживающих в границах муниципального образования (например, непокос травы, нанесение надписей и т.д.), либо, если речь идет о нарушениях, влекущих экономический ущерб муниципальному образованию (например, несанкционированное размещение НТО, иных самовольно возводимых и устанавливаемых объектов и т.д.). Борьба с данными нарушениями является важной частью работы органов местного самоуправления и обеспечивает порядок и комфортность проживания в населенных пунктах.

**5.3.** В целях совершенствования механизмов административной ответственности считаем возможным внести в новую редакцию КоАП РФ следующие положения:

**5.3.1.** В настоящее время активно внедряется проект по цифровизации экономики, системы управления. В городах это проявляется в том, что значительная часть территории находится под видеонаблюдением (технология «Безопасный умный город», система автоматической фиксации ПДД, система видеонаблюдения «Безопасный дом» и так далее), что позволяет фиксировать нарушения с помощью технических средств, не выходя на место. Считаю, что в рамках законодательства о контроле и административных правонарушениях целесообразно предоставить органам местного самоуправления право на фиксацию правонарушений автоматическими средствами фиксации (фото-, видеофиксация) и использование таких данных при привлечении к ответственности. Данные положения предлагаем закрепить законодательно.

**5.3.2.** В случае выявления нарушения органы муниципального контроля должны иметь возможность проверки документов у нарушителя с целью установления его личности и составления акта, протокола. Это необходимо по целому ряду статей региональных законов об административных правонарушениях (торговля в неустановленных местах, нарушение правил благоустройства, выгул домашних животных в неустановленных местах и т.д.). Отсутствие данных положений делает фактически невозможным институт ответственности.

**5.3.3.** Органы муниципального контроля должны иметь доступ к федеральным и региональным базам, содержащим информацию о персональных данных (например, по номеру государственного регистрационного знака автомобиля устанавливать его владельца). В настоящее время передача такого рода сведений на основе соглашений, заключаемых с органами

государственной власти в рамках межведомственного взаимодействия, рассматривается судами как разглашение персональных данных.

**5.3.4.** В случаях, если у органов местного самоуправления отсутствуют полномочия по привлечению к ответственности по определенным статьям КоАП РФ, но имеется заинтересованность местных сообществ в поддержании порядка в данной сфере, органы местного самоуправления должны быть наделены правом направлять материалы, составляемые ими в органы государственного контроля, которые должны подлежать обязательному рассмотрению ими в течение разумного короткого срока, установленного в федеральном законе. В данном случае по материалам, полученным от органов местного самоуправления, с фактами обнаружения административного правонарушения, ответственность за которое установлена КоАП РФ, уполномоченными органами государственной власти должны возбуждаться дела об административном правонарушении. Для обеспечения интересов органов местного самоуправления должны быть установлены единые требования к форме и содержанию подобных материалов. Отсутствие должного необходимого количества сотрудников в органах государственного контроля или их большая загруженность не могут являться основанием для отказа в рассмотрении материалов, поступающих от органов муниципального контроля.

**5.3.5.** Считаю необходимым расширить в КоАП РФ ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, предостережения, решения) органа муниципального контроля об устранении нарушений требований законодательства и наделить органы муниципального контроля полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по соответствующим составам. Причем размер штрафа должен быть существенным (точно не 300 руб.).

**5.3.6.** Считаю необходимым дополнить КоАП РФ ответственностью за нарушение тишины и покоя граждан, так как данное правонарушение является нарушением общественного порядка и во многих регионах на сегодняшний день аналогичные статьи региональных законов об административных правонарушениях не работают ввиду отсутствия соглашений между региональной властью и региональными УМВД.

**5.3.7.** В случае, если орган муниципального контроля передал материалы для применения мер воздействия в орган государственной власти, мировому судье, штрафные санкции зачисляются в бюджет того муниципального образования, уполномоченные органы которого проводили контрольные мероприятия. Штрафы, налагаемые на основании протоколов об административных правонарушениях, составленных муниципальными контролерами, также зачисляются в бюджет муниципального образования.

*Руководитель проектного офиса Союза российских городов «Муниципальный контроль», глава городского округа «Город Калининград»*  
**А.Н. Силанов**

*Генеральный директор Союза российских городов*  
**А.В. Игнатьева**

## Эффективное правовое регулирование как метод управления муниципальным образованием\*

**Кондратенко Зарина Камилевна**, доцент кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета, кандидат юридических наук  
mati07@rambler.ru

*В статье предлагается рассмотреть муниципальное образование как социально-экономическую систему, используя системный подход. Выделить основные элементы данной системы и связи между ними, позволяющие определить основные направления правового регулирования экономических отношений в муниципальном образовании.*

**Ключевые слова:** муниципальное образование, экономика, правовое регулирование, социально-экономическая система.

### Efficient Legal Regulation as a Municipal Structure Management Method

**Kondratenko Zarina K.**, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Mari State University, PhD (Law)

*The article proposes to consider municipal education as a socio-economic system using a system approach. Identify the main elements of this system and the interaction between them, allowing to determine the main directions of legal regulation of economic relations in the municipality.*

**Keywords:** municipal formation, economy, legal regulation, social and economic system.

Исследование муниципального образования как субъекта права представляется неполным без анализа его как социально-экономической системы. Для начала необходимо дать основные понятия. Так, под системой понимается конечное объединение предметов, явлений, опыта, закономерностей и знаний об окружающем мире и материи<sup>1</sup>. И. Кант понимал под системой общность многих элементов и компонентов, объединенных одним признаком (качеством), который строит иерархию элементов системы по соотношению друг к другу<sup>2</sup>. Е.А. Ерохина под системой понимает совокупность объектов и процессов, называемых компонентами, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, которые образуют единое целое, обладающее свойствами, не присущими составляющим его компонентам, взятым в отдельности<sup>3</sup>. Применение системного подхода позволяет исследователю выяснить совокупность элементов, которая подчиняется сложившимся в системе связям. Отметим, что все элементы системы состоят в тесной взаимосвязи. Именно эти связи позволяют элементам соединиться в единое целое<sup>4</sup>.

Системный подход — это научная идея, реализующая системность в принципах и методах решения наиболее важных проблем муниципального управления, что необходимо для его стабильного развития. Умение применять знание системного анализа позволяет изучать разные элементы муниципального образования и их связи. При таком подходе перед исследователем открывается широкий спектр всевозможных связей между элементами системы. Системный элемент невозможно описать без учета его функциональных характеристик. Важными являются характеристики, функции и действия элемента внутри системы.

Социально-экономическая система предполагает любое социально-экономическое образование, в

том числе и муниципальное образование, которое является субъектом права и имеет определенную форму деятельности, образует единую организационную структуру, элементы которой тесно связаны и совместно функционируют для достижения общей цели. Отметим также, что социально-экономическая система представляет собой комплексность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных и экономических институтов (субъектов) и тех отношений, в которые они вступают, основываясь на распределении и потреблении материальных и нематериальных ресурсов, производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг. Основными характеристиками социально-экономической системы являются системные качества. Э. Ильенков дает следующее определение экономической системе — это «совокупность экономических форм, связанных в единую, развившуюся из одного основания систему»<sup>5</sup>. При этом отметим, что социально-экономическая система всегда существует во времени и в пространстве, опираясь на соответствующие исторические, географические, этнические, духовные, политические, правовые и экономические границы<sup>6</sup>.

Муниципальное образование относится к динамичным системам, развитие и существование не стоит на месте, постоянно видоизменяется и трансформируется. О.М. Рой считает, что муниципальное образование — это сложная система с интенсивными внешними связями<sup>7</sup>. Муниципальное образование — это система, состоящая в постоянном тесном взаимодействии с разными территориями, общественными институтами, которые образуют окружающую среду. Системный характер муниципального образования выражается во внутренних связях. Основными подсистемами муниципального образования выделяются территория, население и экономика. Следовательно, муниципальное образование как социально-экономическая система нацелена на удовлетворение

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2000.

<sup>2</sup> Кант И. Критика чистого разума. М.: Мысль, 1994.

<sup>3</sup> Ерохина Е.А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход. М., 2003.

<sup>4</sup> Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: учебное пособие / Моск. обществ. научн. фонд. М., 2001.

<sup>5</sup> Ильенков Э.В. К вопросу о природе мышления. М., 1968.

<sup>6</sup> См.: Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М.: Экономика, 1999.

<sup>7</sup> Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб., 2005.

\* Грант Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых ученых № 14.Z56.18.949-МК.

потребностей населения, проживающего на соответствующей территории.

Структуру муниципального образования определяют способ избрания местных органов власти, территориальное устройство жилого и нежилого фонда, морфологические особенности местности и др. Элемент — самое начальное звено муниципального образования. Поиск связи между элементами системы дает возможность изучать предметы косвенно, т.е. через призму свойств предметов, находящихся с ними в непосредственной взаимосвязи. Таким образом, с экономической точки зрения муниципальное образование является совокупностью тесно взаимодействующих субъектов хозяйства, между которыми устанавливаются и укрепляются связи в реализации хозяйственных процессов.

Выделяют следующие методы управления муниципальным образованием как социально-экономической системой:

— правовое регулирование муниципальной деятельности (указанное выражается в издании на уровне муниципального образования нормативно-правовых актов, обязательных для исполнения всеми субъектами, расположенными на территории муниципального образования);

— публичное администрирование муниципального хозяйства (указанное выражается в деятельности муниципальных органов, в том числе и в принятии управленческих решений посредством издания нормативно-правовых актов); организация коммуникаций (подразумевает социальное взаимодействие между органами местного самоуправления и субъектами, расположенными как на территории муниципального образования, так и за его пределами).

Система нормативно-правового регулирования обеспечения устойчивого развития территорий муниципальных образований непосредственно складывается из правовых актов органов местного самоуправления, законодательных и исполнительных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

В.А. Щепачев считает, что «для эффективного руководства в системе государственного управления наиболее рациональным следует признать управление по целям»: сочетание потребностей задействованных субъектов экономики муниципального образования и населения в целом, а также интересов территорий, повышение роли и ответственности региональных органов власти в стимулировании предпринимательской и инвестиционной деятельности, контроль над целевым использованием финансовых ресурсов и соблюдением законодательства<sup>8</sup>.

Например, принятие таких нормативных актов, как Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» (образование советов по взаимодействию малого и среднего предпринимательства с включением в их состав представителей общественных объединений, субъектов малого и среднего предпринимательства), Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (ограничение создания унитарных предприятий на конкурентных рынках, ограничение госучастия в хозяйственных обществах, исключение возможности отнесения хозяйствующих субъектов, действующих в конкурентных сферах, к субъектам естественных монополий, поэтапное ограничение госрегулирования тарифов в конкурентных сферах), направлено на достижение цели создания условий для самостоятельного комплексного социально-экономического развития городских и сельских поселений.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи: развитие правового регулирования муниципальной экономики; осуществление межмуниципального сотрудничества; правовой механизм разработки, принятия и реализации планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований. Практика реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что проблемными вопросами являются недостаточность финансовой базы местного самоуправления; принудительное оформление убыточных объектов в муниципальную собственность; кадровое обеспечение органов местного самоуправления, особенно в сельских поселениях; не реализуются нормы о создании межмуниципальных хозяйственных обществ; нет разработанных правовых механизмов эффективного использования муниципального имущества и получения неналоговых доходов в казну муниципального образования.

Эффективное правовое регулирование должно быть разработано по вопросам софинансирования из федерального бюджета единовременных затрат муниципальных образований на формирование муниципального имущества; по правовому обеспечению увеличения доходной базы местных бюджетов; по правовому обеспечению создания и деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ и др.

<sup>8</sup> Щепачев В.А. Совершенствование правового регулирования — основа для устойчивого развития территорий му-

ниципальных образований // Юридический мир. 2009. № 4. С. 39–43.

#### Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Организационно-функциональные вопросы : учебное пособие / Г.В. Атаманчук. Москва : Экономика, 2000. 301 с.
2. Бабун Р.В. Вопросы муниципальной экономики : учебное пособие / Р.В. Бабун, З.З. Муллагалеева. Москва : Изд-во Московского общественного научного фонда, 2001. 143 с.
3. Ерохина Е.А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход / Е.А. Ерохина. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1999. 159 с.
4. Ильенков Э.В. К вопросу о природе мышления (На материалах анализа немецкой классической диалектики) : автореферат диссертации доктора философских наук / Э.В. Ильенков. Москва, 1968. 32 с.
5. Кант И. Критика чистого разума : перевод с немецкого / И. Кант ; примечание Ц.Г. Арзаканяна. Москва : Мысль, 1994. 591 с.
6. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход / В.Д. Могилевский. Москва : Экономика, 1999. 248 с.
7. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления : учебное пособие для студентов вузов / О.М. Рой. 2-е изд., перераб. и доп. Москва ; Санкт-Петербург : Питер, 2005. 332 с.
8. Щепачев В.А. Совершенствование правового регулирования — основа для устойчивого развития территорий муниципальных образований / В.А. Щепачев // Юридический мир. 2009. № 4. С. 39–43.

## Муниципальная демократия как основа конституционного государства

**Нарутто Светлана Васильевна**, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук  
svetanarutto@yandex.ru

*Муниципальная демократия — явление многогранное, рассматривается как основа конституционного строя Российской Федерации, форма народовластия, вид публичного управления, способствующий децентрализации власти, права индивида и коллектива (местного сообщества) на решение местных вопросов, а также как сообщество самоорганизованных инициативных граждан, воздействующее на властные институты. Автор придает особое значение развитию институтов непосредственной муниципальной демократии, ее поддержке государственной властью.*

**Ключевые слова:** муниципальная демократия, народовластие, местное самоуправление, конституционное государство, публичная власть.

### Municipal Democracy as a Constitutional State Basis

**Narutto Svetlana V.**, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Operations of the Financial University under the Government of the Russian Federation, LL.D.

*Municipal democracy is a multifaceted phenomenon, it is considered as the basis of the constitutional system of the Russian Federation, a form of democracy, a form of public administration that contributes to the decentralization of power, the rights of the individual and the community (local community) to solve local issues, as well as a community of self-organized initiative citizens acting on power institutions. The author attaches special importance to the development of institutions of direct municipal democracy, its support by the state authorities.*

**Keywords:** municipal democracy, democracy, local self-government, constitutional state, public power.

Конституционность государства означает связанную конституцией организацию публичной власти для создания условий функционирования саморегулирующегося гражданского общества. Такие условия предполагают воплощение в жизнь демократических идеалов. Как правильно отмечает С.А. Авакьян, основу конституционализма как сложной общественно-политической и государственно-правовой категории составляют идеалы конституционной демократии (т.е. демократии, базирующейся на Конституции), наличие определенных институтов власти, соответствующего Конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим государством (ст. 1). Демократический характер государства проявляется в признании многонационального российского народа в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в стране (ст. 3 Конституции Российской Федерации), в осуществлении государственной власти и местного самоуправления на основе принципов народовластия, формирования органов власти путем выборов, выражения воли народа в содержании законодательства и международных договоров Российской Федерации, свободы личности и уважения прав человека, гражданского контроля над органами публичной власти. К идеалам демократии относят: верховенство права в жизни общества и государства; верховенство и определяющую роль Конституции в правовой системе, ее прямое действие; признание прав и свобод человека высшей ценно-

стью, обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; прямое участие народа в осуществлении власти; подчиненность интересов институтов государства интересам народа и др.<sup>2</sup>

Демократическое конституционное государство должно способствовать развитию активности граждан, их самореализации, участию в политической, экономической и других сферах жизни общества, согласованию интересов различных социальных слоев, местных сообществ.

Законодательство закрепляет механизмы народовластия, реализации политических прав и свобод, регламентирует институты прямой и представительной демократии, права политической оппозиции. Однако реальное обеспечение народного суверенитета — весьма сложная задача. На протяжении нескольких столетий ведутся поиски оптимального соотношения государственного и общественного участия в управлении. Проблема заключается в рационализации всей системы публичной власти и адекватном определении сфер регулятивного воздействия государства и пределов такого воздействия<sup>3</sup>. Задачей государства, обеспечивающей прочность конституционного строя и стабильность общества, является выявление и проведение в жизнь воли народа, согласование существующих в нем разнообразных интересов, достижение оптимального баланса, порождающего солидарность сограждан. В ряде посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию подчеркивается заинтересованность государ-

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционализм. Конституционное право: энциклопедический словарь. М., 2000. С. 304–305; Он же. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 228–232.

<sup>2</sup> См., например: Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 69.

<sup>3</sup> Эбзеев Б.С., Осаведлюк А.М. Основы Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2016. С. 154.

ства в развитии проявлений гражданских инициатив, которые должны учитываться при осуществлении государственной политики<sup>4</sup>.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ является не только «обладателем» власти, но и сам принимает участие в ее осуществлении: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Непосредственное народовластие означает прямое волеизъявление народа, а осуществление власти через публичные органы — делегирование части принадлежащих народу властных полномочий формируемым им органам публичной власти. При этом народ не передает свой суверенитет, власть государственным органам и органам местного самоуправления, а лишь на определенный срок предоставляет возможность осуществлять эту власть в точном соответствии с Конституцией.

Исходя из принципа народного суверенитета народ обладает широкой инициативой и свободой в выборе форм реализации суверенитета в рамках закона. Высшим непосредственным выражением власти народа Конституция признает референдум и свободные выборы. Посредством выборов граждане делегируют Президенту Российской Федерации, представительным органам власти федерального, регионального и муниципального уровней право на управление делами государства, местных территориальных сообществ, на реализацию властных полномочий. Обязанностью государства, гарантирующей реализацию народного суверенитета, является своевременное принятие качественного законодательства о выборах, референдуме, иных институтах демократии, а также организация и проведение свободных выборов, референдумов, содействие гражданам в осуществлении их прав, рациональная и свободная от бюрократии и коррупции работа государственного и местного аппарата.

Одним из важнейших конституционных демократических институтов, реально позволяющим гражданам проявить свою активность в осуществлении власти, является местное самоуправление. В настоящее время в России насчитывается более 20 000 муниципальных образований, в которых проводятся выборы, референдумы, осуществляются иные демократические процессы. О.Е. Кутафин писал, что в современных условиях местное самоуправление неразрывно связано с демократией, «ибо в основе демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на народ в целом, но и на район и другие сообщества граждан»<sup>5</sup>. Местное самоуправление как демократический институт создает условия для приближения власти к населению, что способствует оптимизации управления, учитывающего местные особенности и интересы, дает возможность создать «новые формы диалога власти и общества, государства и человека, «встроить» гражданина в процесс принятия решений по управлению социальными и экономическими процессами.

Главное, чтобы сам человек, сам гражданин сознавал себя частью современного устройства государства и общества. Только в случае роста активности населения в принятии решений, касающихся организации жизни непосредственно в местах проживания людей, можно говорить об эффективном местном самоуправлении»<sup>6</sup>.

В соответствии со ст. 12 Конституцией Российской Федерации и ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) местное самоуправление составляет *одну из основ конституционного строя Российской Федерации*, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Наряду с другими политическими основами конституционного строя России, самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий образует закрепленные в гл. 1 Конституции Российской Федерации принципы, характеризующие подчиненный праву механизм осуществления публичной власти в государстве, взаимоотношения органов власти с гражданами в связи с реализацией последними своих прав и обязанностей. Определяя существование местного самоуправления как одну из существенных характеристик конституционного строя в нашей стране, Н.С. Тимофеев подчеркивает, что «задачи построения российской государственности на принципах народовластия и свободы могут быть решены только при одновременном упрочении как государства в целом и его органов, так и местного самоуправления. Речь идет о создании базового уровня народовластия, наиболее приближенного к населению, каким и является местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»<sup>8</sup>.

Таким образом, конституционные основы российской государственности включают наличие местного самоуправления, с которым должно считаться государство, принимать законы, способствующие его развитию и совершенствованию.

Местное самоуправление рассматривается как проявление народовластия, один из элементов политической системы общества, благодаря которому наряду с общегосударственными гарантируются и местные интересы, непосредственно связанные с решением вопросов обеспечения жизнедеятельности населения отдельных муниципальных образований. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление — *форма осуществления народом своей власти*, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя

<sup>6</sup> Там же. С. 124.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> См.: Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцгер, Н.А. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 4.

<sup>4</sup> См.: Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г., от 4 декабря 2014 г., от 1 декабря 2016 г.

<sup>5</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 115.

из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Как отмечалось выше, в Конституции закрепляется, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). Исходя из этого конституционного положения местное самоуправление рассматривается как один из уровней единой публичной власти в государстве.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Органы местного самоуправления организационно обособлены от органов государственной власти. Однако с учетом того, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод о том, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной<sup>9</sup>.

Положения Конституции Российской Федерации гарантируют осуществление публичной власти в различных формах — исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса муниципальных образований<sup>10</sup>. При этом органы государственной власти решают вопросы государственного значения, а органы местного самоуправления — вопросы местного значения. Главная особенность местной власти — функционирование на основе принципов самоуправления, самоответственности и самоконтроля.

Хотя в законодательстве термин «местная власть» и не употребляется, тем не менее ее официальное признание Конституционным Судом Российской Федерации<sup>11</sup> и научной доктриной однозначно. Во многих современных решениях Конституционного Суда Российской Федерации используются словосочетания «органы власти», «органы публичной власти» применительно как к органам государственной власти, так и органам местного самоуправления<sup>12</sup>. Таким образом, народовластие, реализуемое на федеральном и региональном уровне, дополняется уровнем муниципальных образований, т.е. местным. Местная власть, как и государственная, имеет публичный интерес и осуществляется во имя общественного блага; различается лишь территориальный уровень распространения власти. Однако местная власть действует в пределах компетенции, полученной от власти го-

сударственной, законодательной и защищается также государственной властью, включая судебную.

Местная власть так же, как и государственная, характеризуется обязательным свойством *публичного управления*. Ученые нередко определяют местное самоуправление как процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей<sup>13</sup>. Местное самоуправление представляет собой не только одну из основ конституционного строя Российской Федерации и форму народовластия, но и «разновидность социального управления, форму децентрализации власти и самоорганизации местных жителей, деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. Местное самоуправление является самостоятельной формой публичной власти, взаимодействующей с государственной властью»<sup>14</sup>. В решениях Конституционного Суда Российской Федерации также указывается, что с точки зрения своего конституционно-правового статуса местное самоуправление является обязательной на всей территории России формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными и региональными органами государственной власти участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства<sup>15</sup>.

Конституция связывает воедино местное самоуправление с правами и свободами личности, с демократической организацией российской государственности. Статья 2 Конституции Российской Федерации признает человека, его прав и свобод высшей ценностью, что характерно только для демократического конституционного государства. Сущность такого государства раскрывается в воплощении непреложных ценностей, приоритетное место среди которых занимает человек, его права и свободы.

Еще в XIX в. автор трактата «Демократия в Америке» Алексис де Токвиль, придавая особое значение местному самоуправлению для развития демократии, писал о том, что оно «играет для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; оно открывает народу путь к свободе и учит его пользоваться этой свободой»<sup>16</sup>. По мнению О.Е. Кутафина, *местное самоуправление* — не только один из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти, но и *право граждан* различных административно-территориальных единиц управлять в рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах значительной частью общественных дел<sup>17</sup>. И этот вывод, безусловно, правильный, поскольку сущность конституционного государства раскрывается в

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См. также: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 375-О-О; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 42-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. М., 1999. С. 23.

<sup>14</sup> Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2-х т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. С. 283.

<sup>15</sup> См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 26-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.

<sup>17</sup> См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 115.



воплощении непреложных демократических ценностей, приоритетное место среди которых занимают человек, его права и свободы (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Н.С. Бондарь, рассматривая местное самоуправление как выражение единства власти и свободы населения, а муниципальную демократию как форму реализации прав местного населения, пишет, что демократия «малых пространств» — это «основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан»<sup>18</sup>.

Таким образом, местное самоуправление в демократическом контексте — это права индивида и коллектива (местного сообщества) на решение вопросов местного самоуправления как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. В системе властных отношений именно правам и свободам личности придается статус высшей ценности, что характерно только для демократического конституционного государства. Следовательно, весь государственный механизм и органы местного самоуправления связаны этой ценностью и подчинены ей. Согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Местное самоуправление, являясь публично-властным институтом, тем не менее характеризуется как *сообщество самоорганизованных инициативных граждан*, воздействующее на властные институты. Природа местного самоуправления имеет двойственный характер — общественно-властный, так как оно позволяет соединить публичную власть и гражданское общество, обеспечить участие граждан в публично-властных отношениях и осуществлении гражданского контроля в отношении многих общественно-политических процессов<sup>19</sup>.

В литературе отмечается, что «местное самоуправление призвано оставаться общественным институтом, живым творчеством населения, поскольку предполагает не только правовые, но и иные (конечно, не противоречащие законодательству) пути реализации. В российской действительности допускается в полной мере развитие начал местного самоуправления: самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль, самоответственность. При этом предполагается, что инициатива, народный энтузиазм воплотятся в таких акциях местного самоуправления, которые только пойдут на пользу делу и укрепят в людях сознание того, что все это они организовали сами»<sup>20</sup>. Местное самоуправление рассматривается как канал взаимодействия государства и гражданского общества и как одно

из средств формирования такого общества, поскольку благодаря местному самоуправлению поддерживается баланс государственных и местных интересов, баланс централизации и децентрализации, «баланс власти и свободы» по меткому выражению Н.С. Бондаря<sup>21</sup>. «Начала власти и свободы в их взаимодействии определяют... саму суть конституционной ткани демократического общества, основанного на принципах современного конституционализма»<sup>22</sup>.

Природа местного самоуправления такова, что именно на этом уровне непосредственная деятельность населения в осуществлении власти должна быть наиболее востребована. Неслучайно в этой связи излишне категоричное и тем не менее привлекательное утверждение о том, что «местное самоуправление — единственная форма публичной власти, в которой народ непосредственно реализует свои властные полномочия»<sup>23</sup>. Как верно отмечает В.И. Васильев, «масштаб, удельный вес решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления членов территориального коллектива должны быть выше, чем такое же решение вопросов на государственном — федеральном или региональном — уровне. В этом, в частности и в особенности, проявляется «корневой» характер муниципальной власти, ее институциональная характеристика как власти, максимально приближенной к населению и в определенной мере сливающейся с ним»<sup>24</sup>.

Федеральный закон № 131-ФЗ содержит широкий перечень правовых инструментов муниципальной демократии, различая при этом формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления расширен. К первой категории относятся местный референдум, муниципальные выборы, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, сход граждан. Ко второй — правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, общественные обсуждения, территориальное общественное самоуправление. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления имеют определяющее, императивное, юридически обязывающие органы местного самоуправления последствия, а формы участия населения в осуществлении местного самоуправления имеют консультативный характер и не влекут обязательного юридического результата. Тем не менее последние позволяют органам и должностным лицам местного самоуправления выявить мнение населения по тому или иному вопросу муниципальной жизни и учесть его при принятии своих решений.

<sup>18</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 42.

<sup>19</sup> См. об этом: Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. С. 89.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 273.

<sup>22</sup> См.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005.

<sup>23</sup> См.: Цветкова Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа): дис. ... докт. соц. наук. М., 2003. С. 218.

<sup>24</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 137.

С 2018 г. законом предусмотрена возможность назначения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории, старосты сельского населенного пункта.

Перечень правовых инструментов муниципальной демократии является открытым, допускаются другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, например, наказы избирателей, отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, выражение недоверия выборным и иным должностным лицам местного самоуправления, собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование и др.

Одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является участие в деятельности коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение муниципальных выборов и местных референдумов, — избирательных комиссий, комиссий референдума<sup>25</sup>.

О.Е. Кутафин относит к институтам муниципальной демократии общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которые могут создаваться по территориально-оседлому признаку в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры<sup>26</sup>. Однако общинную форму самоуправления законода-

тель не включил в перечень институтов муниципальной демократии, посвятив ей специальный закон, определяющий в том числе взаимоотношения общин малочисленных народов с органами местного самоуправления — Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Использование форм прямой демократии, т.е. непосредственное решение населением вопросов местного значения, а также его активное участие в деятельности органов местного самоуправления, нуждается в государственной поддержке, прежде всего в развитии демократического политического режима, защиты прав граждан, обеспечения благосостояния населения. Самоорганизация граждан по определению не может возникнуть и развиваться в государствах с авторитарными политическими режимами<sup>27</sup>. Реализация демократического потенциала местного самоуправления, как справедливо подчеркивает Н.С. Бондарь, требует слаженности усилий органов государственной власти и местного самоуправления, координации принимаемых решений, от которых зависит реальное повышение эффективности муниципальной демократии как первичной функциональной и институциональной системы народовластия в Российской Федерации<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> См. об этом: Конституционное право: университетский курс : учебник : в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М. : Проспект, 2015. Т. 2. С. 147.

<sup>28</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 271.

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ 22 июня 2010 г. № 14-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 118.

### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционализм // Конституционное право : энциклопедический словарь / ответственный редактор и руководитель авторского коллектива С.А. Авакьян. Москва : Норма ; Норма — Инфра-М, 2000. 688 с.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. 2-е изд. Москва : Изд-во РЮИД, 2000. 528 с.
3. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н.С. Бондарь. Москва : Юстицинформ, 2005. 594 с.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. Москва : Норма, 2008. 592 с.
5. Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник / В.И. Васильев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2012. 680 с.
6. Выдрин И.В. Муниципальное право России : учебник для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. Москва : Норма ; Инфра-М, 1999. 359 с.
7. Конституционное право : университетский курс. В 2 томах. Т. 2 : учебник / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Москва : Проспект, 2015. 528 с.
8. Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. Москва : Норма, 2008. 544 с.
9. Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, В.А. Лютцер, Н.А. Пешин [и др.] ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Проспект, 2009. 544 с.
10. Токвиль А. де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; перевод В.Т. Олейника [и др.]. Москва : Весь мир, 1992. 559 с.
11. Цветкова Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа) : диссертация доктора социальных наук / Г.А. Цветкова. Москва, 2003. 340 с.
12. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай. 4-е изд., изм. и доп. Москва : Статут, 2017. 624 с.
13. Эбзеев Б.С. Основы Конституции Российской Федерации / Б.С. Эбзеев, А.М. Осавелюк. Москва : Проспект, 2016. 464 с.

## Приватизация муниципального имущества как особый способ отчуждения муниципального имущества

Калинин Александр Николаевич, аспирант кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии  
alev.ts@mail.ru

*Муниципальная собственность является относительно новым правовым образованием для российских реалий. История становления специального института берет свое начало с формирования нового российского государства. На практике возникают споры между органами местного самоуправления и частными лицами. Зачастую это связано с недостаточной квалификацией органов, которые неправильно трактуют законодательство, но в большей степени из-за неправомерного использования ими полномочий, особенно в части применения норм из сферы регулирования подинститута приватизации. Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, отраслевой разнородностью норм, определяющих порядок указанного способа отчуждения имущества и их постоянным изменением. В статье предпринята попытка анализа нормативно-правового регулирования приватизации муниципального имущества, порядка реализации указанного способа его отчуждения, а также решений судебных инстанций спорных ситуаций, возникающих в обозначенной сфере.*

**Ключевые слова:** гражданское право, осуществление гражданских прав, механизм осуществления прав, вещное право, муниципальное образование, собственность, отчуждение имущества.

### Municipal Property Privatization as a Special Means of Municipal Property Alienation

*Kalinin Aleksandr N., Postgraduate Student of the Department of Civil Law of the Saratov State Law Academy*

*Municipal property is a relatively new legal entity for Russian realities. The history of the formation of a special institution dates back to the beginning of the formation of the new Russian state. In practice, disputes arise between local governments and private individuals. Often this is due to the lack of qualifications of bodies that misinterpret legislation, but to a greater extent because of their unlawful use of powers, especially in the application of norms from the sphere of regulation of the sub-institution of privatization. The relevance of the research topic is due, above all, to the sectoral heterogeneity of the norms that determine the order of this method of alienation of property and their constant change. The article attempts to analyze the legal regulation of the privatization of municipal property, the procedure for implementing this method of alienation, as well as the decisions of the courts of controversial situations arising in the designated area.*

**Keywords:** civil law, exercise of civil rights, mechanism of exercise of rights, property law, municipality, property, alienation of property.

Содержание права собственности на сегодняшний день заключается в триаде полномочий: владение, пользование и распоряжение<sup>1</sup>, при этом содержание права муниципальной собственности имеет особенности реализации.

Во-первых, следует отметить, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования приобретают и осуществляют права и обязанности, наделяются правами юридического лица и являются муниципальными учреждениями<sup>2</sup>. Муниципальные образования наделяют структурные подразделения своих органов правами юридического лица, но сами органы и их структурные подразделения юридическими лицами не являются<sup>3</sup>. Так, например, глава муниципального образования города Саратов «от имени города и администрации города приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности, выступает в суде без доверенности», а администрация города обладает правами юридического лица. «Органы местного самоуправления города вла-

деют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом»<sup>4</sup>.

Во-вторых, муниципальную собственность можно разделить на имущество муниципальных учреждений и предприятий и иное имущество и средства, из которых состоит муниципальная казна муниципально-го образования.

В-третьих, наряду с общегражданскими основаниями возникновения собственности существуют специфические для муниципальной собственности основания: приватизированное имущество; местные налоги и штрафы; платы от пользователей природными ресурсами; отчисления от федеральных налогов и сборов; финансовые средства, получаемые органами местного самоуправления от органов государственной власти; имущество, которое не может принадлежать собственнику в силу закона; недвижимость, выкупленная у собственника для муниципальных нужд (например, из-за изъятия земельного участка).

В-четвертых, право муниципальной собственности не может содержать элементы, нехарактерные для права собственности в целом, так как наряду с государственной и частной собственностью является ее разновидностью. Поэтому муниципальные образования

<sup>1</sup> См.: Статья 125, 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 1994. 9 декабря.

<sup>2</sup> См.: Часть 7 ст. 37, ч. 9 ст. 35, ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 8 октября.

<sup>3</sup> См.: Правдин Д.Г. Органы местного самоуправления как юридические лица // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 19.

<sup>4</sup> См.: Статья 31, 33, 47 Закона Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО «Устав (Основной Закон) Саратовской области» (принят Саратовской областной Думой 24.05.2005) // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. 4 июня.

могут владеть, пользоваться, распоряжаться муниципальной собственностью<sup>5</sup>.

В каждом муниципальном образовании есть субъекты хозяйственного ведения и оперативного управления. Они владеют и пользуются муниципальным имуществом в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества, с согласия собственника могут распоряжаться им<sup>6</sup>. Данная деятельность нуждается в контроле и руководстве собственника — органа местного самоуправления, что и составляет содержание полномочия управления муниципальной собственностью.

Следует указать на отсутствие идентичности между содержанием права муниципальной собственности и содержанием права частной или публичной собственности. Так, отличительной особенностью может являться порядок предоставления дополнительных гражданско-правовых возможностей муниципальным образованием: передача муниципальному образованию имущества в хозяйственное ведение и оперативное управление казенных предприятий и автономных учреждений — ч. 1 ст. 114 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). С одной стороны, данное полномочие значительно расширяет возможности муниципального образования в сравнении с физическими и юридическими лицами. Но одновременно и ограничивает правомочие распоряжения этим имуществом в части отчуждения<sup>7</sup>.

Рассмотрим основные ограничения. Во-первых, имущество, которое находится на балансе у муниципального образования, может отчуждаться на возмездной основе, посредством: внесения выкупной платы; передачи в государственную или муниципальную собственность акций акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится муниципальное имущество.

Во-вторых, создание путем преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий и, как следствие, передача в государственную или муниципальную собственность акций, долей акционерных обществ.

Осуществляя анализ вопроса об особенностях отчуждения муниципального имущества, следует учитывать, что устанавливается исчерпывающий перечень способов отчуждения имущества, а также условия и порядок проведения соответствующих с этим процедур.

Практически всегда переход от одного способа к другому происходит, если предыдущий способ не может быть использован или реализован. Например, приватизировать имущественный комплекс унитарного предприятия можно лишь преобразовав его в

публичное акционерное общество или в общество с ограниченной ответственностью.

Самым распространенным способом приватизации является аукцион. Причем аукцион, где победителем становится единственный участник, считается несостоявшимся. Выделяют по форме подачи цены закрытые и открытые аукционы<sup>8</sup>. Открытым считается аукцион, где предлагаемая цена заявляется гласно при проведении торгов. Если же речь идет о закрытом аукционе, предлагаемая цена подается в запечатанных конвертах, что может привести орган, осуществляющий отчуждение имущества, к злоупотреблению своим положением. Так, например, руководитель МКУ «Агентство по продаже муниципальных земель и недвижимости», создавая преимущества ООО «Восток Бизнес Инвест», превысил должностные полномочия и реализовал с нарушениями правил проведения торгов аукцион<sup>9</sup>, тем самым нарушил ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», принцип равенства покупателей имущества, а также принцип открытости торгов, установленный п. 1 ст. 448 ГК РФ. Фактически при проведении аукциона имело место создание видимости соблюдения установленных нормами права процедур, при этом должностные лица агентства содействовали участию в аукционе по продаже спорного нежилого помещения обществу «Восток Бизнес Инвест». Поэтому суд признал недействительным данный аукцион и договор купли-продажи муниципального имущества с победителем торгов.

Федеральный закон о приватизации также выделяет специализированный аукцион, в котором все победители получают акции акционерного общества по единой цене за одну акцию на открытых торгах<sup>10</sup>. Такие аукционы могут быть межрегиональными или всероссийскими.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» публичное предложение может применяться в случае, если аукцион признан несостоявшимся. Он проводится в открытой форме последовательным снижением цены. Цена имущества определяется от половины до полной стоимости начальной цены аукциона. Если имущество не реализуется и таким способом, то на основании ст. 24 продажа может быть осуществлена без объявления цены.

Продажа имущества по конкурсу, ст. 20 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», значительно отличается из-за наличия условий, ограничивающих права соб-

<sup>5</sup> См.: Пункт 3 ч. 1 ст. 14, п. 3 ч. 1 ст. 15, п. 1 ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>6</sup> См.: Часть 1 ст. 296 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03.08.2018).

<sup>7</sup> См.: Томилова Л.Н., Войшева А.С. К вопросу о понятии приватизации государственного имущества // Теория и практика общественного развития. 2014. № 15. С. 152.

<sup>8</sup> См.: Статья 448 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03.08.2018).

<sup>9</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29 декабря 2014 г. по делу № А51-4154/2006 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 20.11.2018).

<sup>10</sup> См.: Статья 19, 23, 24 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 29.06.2018) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. 2002. 26 января.

ственника, ей устанавливается порядок подтверждения победителем выполнения принимаемых на себя обязательств. Внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ выделяется из всех способов, рассмотренных ранее.

Гражданский кодекс регулирует лишь основные положения о проведении публичных конкурсов и аукционов, более подробный порядок их проведения закрепляется правовыми актами органов местного самоуправления. После проведения торгов складывается обязательство по заключению договора между победителем и организатором торгов, по которому победитель имеет право требовать заключения с ним договора. Здесь следует отметить, что само обязательство возникает из сложного юридического состава (проведения торгов и заключенного на их основе договора), поэтому его действительность будет напрямую зависеть от действительности проведенных торгов.

Способы отчуждения муниципальной собственности предполагают состязательность сторон, однако имеются и исключения. При приватизации имущества на определенном этапе побеждает участник, первым подавший предложение. Особенно это характерно для закрытого аукциона, конкурса и для реализации имущества без объявления цены. Что приводит к дискриминации претендентов по территориальному признаку<sup>11</sup>, ведь территории России обширны, предложения будут приходиться с отрывом по времени, что может привести к упущенной выгоде.

Применительно к представителям малого и среднего бизнеса законодатель определяет особый порядок приватизации по рыночной стоимости<sup>12</sup>. Однако значительным условием в данной ситуации будет являться наличие у вышеназванных субъектов договора аренды на это недвижимое имущество. Так, например, ООО «Богатырь» обратилось в суд по поводу признания незаконным отказа к Комитету имущественных отношений Санкт-Петербурга в выкупе земельного участка по основанию превышения площади земельного участка над площадью, необходимой для эксплуатации и обслуживания расположенного на нем объекта недвижимости (на основании ст. 273 ГК РФ и п. 1 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества») и предложения о разделе участка. Суд признал отказ комитета необоснованным, ссылаясь на положения земельного законодательства и учитывая выводы специалиста о необходимости прилегающей территории и обя-

зал комитет заключить договор купли-продажи с ООО «Богатырь»<sup>13</sup>.

При отчуждении муниципального имущества должны быть указаны следующие условия: наименование имущества и его индивидуализирующие данные; способ приватизации; начальная цена имущества; срок рассрочки платежа (при необходимости)

Установление особенностей отчуждения отдельных видов муниципального имущества. Например, при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий к числу необходимых условий относится: состав имущества, подлежащего приватизации (определяется в передаточном акте); перечень объектов в составе имущественного комплекса, который не будет подлежать приватизации; уставной капитал хозяйственного общества, преобразуемого из унитарного предприятия; количество, категории и номинальная стоимость акций акционерного общества или номинальная стоимость доли участника общества с ограниченной ответственностью — Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Таким образом, говоря о приватизации муниципального имущества, мы отмечаем достаточно качественную регламентированную законодателем систему правовых норм, но, тем не менее, еще не существует полноценного механизма<sup>14</sup>, который бы мог препятствовать «криминальным банкротствам» предприятий; недостаточно урегулированы вопросы разграничения федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности<sup>15</sup>.

На практике довольно часто возникают споры между органами местного самоуправления и частными лицами. Зачастую это связано с недостаточной квалификацией органов, которые неправильно трактуют законодательство, иногда из-за неправомерного использования ими полномочий. Хотя большинство ученых замечают, что данный институт «беспорядочно реализуется», так как «приватизация должна носить характер источника пополнения федерального бюджета», а на сегодняшний день приватизация стала «ускоренной распродажей производственных активов российской экономики»<sup>16</sup>.

Право муниципальной собственности и возникающие по поводу них отношения, в том числе по отчуждению имущества, исследованы недостаточно обширно. Это связано с нехваткой исследований,

<sup>11</sup> См.: Аверин О.И. Компетенция органов местного самоуправления по отчуждению муниципального имущества в форме аукциона и конкурса // Вестник Краснодарского Университета МВД России. 2009. № 4. С. 25.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 25 июля.

<sup>13</sup> См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 июля 2017 г. по делу № А56-83718/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 20.11.2018).

<sup>14</sup> См.: Колодуб Г.В. Стадия установления гражданско-правовой обязанности в механизме осуществления субъективных прав // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 3. С. 123.

<sup>15</sup> См.: Медведева Э.А. Ответственность за незаконную приватизацию государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Общество и право. 2010. № 3. С. 137.

<sup>16</sup> Новикова С.В. Понятие и способы приватизации государственного и муниципального имущества // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 100. С. 1680.

принимающих во внимание реалии проведения в Российской Федерации муниципальной реформы, а также практикой реализации норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная особенность приватизации муниципального имущества как особого способа отчуждения видится в том, что данный порядок должен отражать в себе специфику механизма реализации муниципальной собственности. Спецификой послед-

него механизма предлагается считать: потенциальная включенность проживающих на соответствующих территориях субъектов гражданско-правовых отношений в процессы использования муниципальной собственности; выделение особого интереса, цели и системы приоритетов в рамках процессов использования муниципальной собственности местного сообщества; специфика института отчуждения муниципальной собственности, которая должна обеспечить благополучное нахождение населения муниципальных образований на территории.

#### Литература

1. Аверин О.И. Компетенция органов местного самоуправления по отчуждению муниципального имущества в форме аукциона и конкурса / О.И. Аверин // Вестник Краснодарского Университета МВД России. 2009. № 4. С. 25–26.
2. Колодуб Г.В. Стадия установления гражданско-правовой обязанности в механизме осуществления субъективных прав / Г.В. Колодуб // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 3. С. 123–127.
3. Медведева Э.А. Ответственность за незаконную приватизацию государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования / Э.А. Медведева // Общество и право. 2010. № 3. С. 135–140.
4. Новикова С.В. Понятие и способы приватизации государственного и муниципального имущества / С.В. Новикова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 100. С. 1680–1697.
5. Правдин Д.Г. Органы местного самоуправления как юридические лица / Д.Г. Правдин // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 18–20.
6. Томилова Л.Н. К вопросу о понятии приватизации государственного имущества / Л.Н. Томилова, А.С. Войшева // Теория и практика общественного развития. 2014. № 15. С. 152–155.
7. Чермак А.Э. Способы проведения приватизации согласно законодательству Российской Федерации / А.Э. Чермак, Р.В. Туманов // Вестник Международного института экономики и права. 2016. № 3. С. 127–130.

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

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

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

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

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

## Проблемы защиты прав местных сообществ при преобразовании муниципальных районов\*

**Баженова Ольга Ивановна**, доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова  
olga\_bazhenova2012@mail.ru

*На основе анализа сложившейся практики «преобразования» муниципальных районов в городские округа в статье дается оценка возможностей защиты прав местных сообществ в случае преобразования муниципальных районов в муниципальные округа и предлагается ряд мер, направленных на повышение уровня такой защиты.*

**Ключевые слова:** конституционный поселенческо-территориальный принцип, поселение, муниципальный округ, городской округ.

\* При подготовке данной статьи были использованы следующие решения судов общей юрисдикции: Решение Нижегородского областного суда от 5 марта 2012 г. по делу № 3-25/2012 (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 июня 2012 г. № 9-АПГ12-3); Решение Калининградского областного суда от 5 июля 2013 г. (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2013 г. № 71-АПГ13-8); Решение Московского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 3а-744/2017 (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2018 г. № 4-АПГ17-41); Решение Московского областного суда от 31 июля 2018 г. по делу № 3а-520,719/2018 (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 4-АПГ18-26); Решение Московского областного суда от 26 апреля 2018 г. по делу № 3а-294/2018 (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2018 г. № 4-АПГ18-18); Решение Московского областного суда от 17 апреля 2018 г. по делу № 3а-213/2018 (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 2018 г. № 4-АПГ18-12); Решение Московского областного суда от 2 мая 2017 г. по делу № 3а-196/2017 (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2017 г. № 4-АПГ17-23); Решение Московского областного суда от 14 августа 2019 г. по делу № 3а-839/2019; Решение Московского областного суда от 25 апреля 2019 г. по делу № 3а-515/2019 (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2019 г. № 4-АПГ19-21); Решение Сахалинского областного суда от 28 сентября 2012 г. по делу № 3-40/2012 (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2013 г. № 64-АПГ12-18); Решение Московского областного суда от 20 октября 2014 г. по делу № 3-114/14 (Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. № 4-АПГ14-23); Определение Одинцовского городского суда от 13 декабря 2018 г. «О возвращении искового заявления об оспаривании решения Совета депутатов сельского поселения Успенское о поддержке инициативы «преобразования» Одинцовского района» (судья — Павлова И.М.); Определение Звенигородского городского суда от 14 декабря 2018 г. «О возвращении искового заявления об оспаривании решения Совета депутатов городского округа Звенигород о поддержке инициативы «преобразования» Одинцовского района» (судья — Фоменкова О.А.); Определение Раменского городского суда от 27 марта 2019 г. «О возвращении искового заявления об оспаривании решения Совета депутатов городского поселения Кратово о поддержке инициативы «преобразования» Раменского района» (судья — Шендеров И.П.); Решение Наро-Фоминского городского суда от 26 февраля 2018 г.; Определение Московского областного суда от 14 мая 2018 г. (дело № 2а-656/2018 (2а-3714/2017)); Решение Одинцовского городского суда от 18 января 2019 г. (Определение Московского областного суда от 15 мая 2019 г. 2а-961/2019 (дело № 2а-11169/2018)); Решение Видновского городского суда от 8 августа 2019 г. (Определение Московского областного суда от 23 сентября 2019 г. (дело № 2а-3144/2019)); Решение Раменского городского суда от 12 апреля 2019 г. (Определение Московского областного суда от 7 августа 2019 г. (дело № 2а-2936/2019)); Решение Московского областного суда от 31 июля 2018 г. по делу № 3а-520,719/2018 (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 4-АПГ18-26); Решение Калининградского областного суда от 5 июля 2013 г. (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2013 г. № 71-АПГ13-8); Решение Сахалинского областного суда от 5 октября 2017 г. по делу № 3а-43/2017 (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2018 г. № 64-АПГ17-20); Решение Пермского краевого суда от 5 сентября 2018 г. по делу № 3а-249/2018; Решение Рузского районного суда от 15 августа 2017 г. (Определение Московского областного суда от 11 декабря 2017 г. (дело № 2а-1012/2017)); Решение Одинцовского городского суда от 11 февраля 2019 г. (Определение Московского областного суда от 29 мая 2019 г. (дело № 2а-2232/2019)); Решение Нытвенского районного суда от 20 июля 2018 г. (Определение Пермского краевого суда от 8 августа 2018 г. (дело № 2а-796/2018)). Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

Первое «преобразование» муниципального района в городской округ произошло в Нижегородской области (Семеновский городской округ).

В результате «преобразований» Московская (64), Калининградская (22), Сахалинская (18) Магаданская (9) области состоят, с точки зрения муниципально-территориального устройства, исключительно из городских округов.

Этот подход использовался только в Пермском крае, но и он отказался от этого пути в 2019 г. «Преобразования» муниципальных районов в городские округа производились здесь по «общей», одноэтапной, схеме.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. I). Ст. 2137.

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

Голосование по вопросу преобразования до 2017 г. проводилось исключительно в Нижегородской области. В Пермском крае, где, как известно, использовался свой подход к «преобразованию», голосование было проведено лишь в первом случае («преобразование» Североуральского муниципального района в городской округ «город Губаха»); после несостоявшегося голосования при попытке преобразования второго района (Чайковский) эксперимент был прекращен вплоть до законодательной отмены прямой формы выражения мнения граждан и ее замены публичными слушаниями.

Решение Нытвенского районного суда от 20 июля 2018 г. по делу № 2а-796/2018. Законность и обоснованность решения суда подтверждена апелляционной инстанцией (Определение Пермского краевого суда от 8 августа 2018 г.).

## Issues of Protection of Rights of Local Communities at Transformation of Municipal Districts

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

*Based on the analysis of the practice of "transforming" municipal regions into urban districts, the article assesses the possibilities of protecting the rights of local communities in the event of transformation of municipal regions into municipal districts.*

**Keywords:** constitutional settlement-territorial principle, urban district, municipal district.

1. Результатом внесения в мае 2019 г. изменений<sup>1</sup> в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) является неизбежная, очередная, реформа в сфере местного самоуправления, затрагивающая теперь основы ее территориальной организации. Эта реформа, открывающая возможность преобразования муниципальных районов в муниципальные округа, является, по сути, «продолжением» инициированного в отдельных субъектах федерации (Нижегородская, Калининградская, Сахалинская, Московская, Магаданская, Белгородская, Иркутская области, Ставропольский и Пермский края) процесса «преобразования» муниципальных районов в городские округа.

За период с 2010<sup>2</sup>. по 2019 гг. более 110 муниципальных районов с располагавшимися на их территориях сельскими и городскими поселениями утратили свой статус<sup>3</sup>; на их месте созданы городские округа. Как показывает анализ сложившейся практики, эти «преобразования» происходили путем прямого нарушения положений Закона № 131-ФЗ и (или) грубого искажения заложенного в него смысла, призванного обеспечить защиту конституционно гарантированно-го поселенческого начала местного самоуправления.

**1.1.** Субъекты федерации вышли за пределы полномочий по организации местного самоуправления и произвели «преобразование» муниципальных районов в городские округа **не предусмотренным Законом № 131-ФЗ способом.**

При «преобразовании» использовалось два подхода:

1) «комбинированное преобразование» для объединения всех поселений муниципального района в городской округ, происходившее:

— одноэтапно (принятие одного закона субъекта федерации): объединение всех поселений муниципального района в единое городское поселение (а) с последующим наделением вновь образованного поселения (муниципального образования) статусом городского округа (б). Впрочем, после дела по Рузскому району (ноябрь 2017 г.) Московская область отказалась от этой схемы: оставшиеся (13) муниципальные районы были «преобразованы» путем объединения поселений в единое *муниципальное образование* (а не городское поселение) с последующим его наделением статусом городского округа;

— двухэтапно (с принятием на каждом этапе отдельного закона субъекта федерации): первый этап — изменение статуса городского поселения на статус городского округа, второй — объединение поселений района с городским округом<sup>4</sup>;

2) объединение всех поселений муниципального района с городским округом.

Однако, *во-первых*, Закон № 131-ФЗ в первоначальной редакции **не предусматривал возможности объединения всех поселений района** в единое муниципальное образование. Проводя четкое различие между двухуровневой (городское и сельское поселение — муниципальный район) и одноуровневой (городской округ) организацией муниципальной власти, законодатель обеспечил — с учетом характеристик самих населенных территорий (!) — воплощение поселенческого звена местного самоуправления и создал условия для эффективности его функционирования (и одновременно осуществления делегированных государственных полномочий). Объединение районов в городские округа являлось невозможным не потому, что в законе отсутствовал соответствующий способ преобразования, но потому, что это не соответствовало характеристикам самих территорий, для которых по этой причине и закон закреплял различные варианты территориальной организации, различный порядок преобразования, не допуская ни перехода, ни смешивания одного с другим. По результатам сложившейся практики, поддержанной судами, законодатель допустил возможность объединения всех поселений с городским округом<sup>5</sup> лишь в апреле 2017 г. (к этому моменту таким путем уже было «преобразовано» 5 районов: в Волгоградской (2012 г.) — 1, в Оренбургской (2014 г.) — 2, в Московской областях (2015) — 1), в Ставропольском крае (2017 г.) — 1). Для «комбинированных преобразований» районов в городские округа такой возможности предоставлено так и не было (и не предоставлено до сих пор). В мае 2019 г. специальной нормой Закон № 131-ФЗ позволил объединять все поселения муниципального района в единое муниципальное образование — но не городской,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

<sup>2</sup> Первое «преобразование» муниципального района в городской округ произошло в Нижегородской области (Семеновский городской округ).

<sup>3</sup> В результате «преобразований» Московская (64), Калининградская (22), Сахалинская (18) Магаданская (9) области состоят, с точки зрения муниципально-территориального устройства, исключительно из городских округов.

<sup>4</sup> Этот подход использовался только в Пермском крае, но и он отказался от этого пути в 2019 г. «Преобразования» муниципальных районов в городские округа производились здесь по «общей», одноэтапной, схеме.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. I). Ст. 2137.



а муниципальный округ (ч. 3.1-1 ст. 13). Тем самым все «комбинированные преобразования» (а их большинство) муниципальных районов в городские округа произведены за пределами ст. 13 Закона № 131-ФЗ. Во-вторых, обращение к закрепленным в законе способам преобразования (объединение поселений, изменение статуса городского поселения на статус городского округа, объединение поселения с городским округом) имело **исключительно целью создание (одноуровневого) муниципального образования** в границах территории муниципального района. И при первом, и при втором подходе городской округ оказался — с учетом закрытого перечня видов муниципальных образований — лишь той муниципальной организационно-правовой формой, которая позволяла достичь указанной цели. Оттого в случае «комбинированного» преобразования одноэтапно так называемое объединение всех поселений в городское поселение не было завершено ни в одном из случаев (не присвоено наименование вновь образованному городскому поселению, не установлены границы, не принят устав, не избраны органы местного самоуправления поселения), поскольку субъекты федерации не имели действительного намерения создать городское поселение, а изменение статуса городского поселения на статус городского округа на втором этапе служило цели наделения объединенной территории статусом одноуровневого муниципального образования (городского округа). Ситуации не меняет и двухэтапный путь «комбинированного преобразования», несмотря на (незначительный) временной промежуток между этапами: наделение городского поселения статусом городского округа (первый этап) не имело цели создания в границах поселения городского округа, а было направлено исключительно на последующее объединение с оставшимися на территории района поселениями (второй этап) и, соответственно, прекращение статуса поселений и муниципального района, создание одноуровневого муниципалитета (городской округ) на объединенной территории.

Равным образом и объединение всех поселений района с городским округом не имело целью — как это предполагалось согласно замыслу законодателя — создание условий для развития городского округа в рамках протекающих процессов урбанизации. Это особенно ярко проявляется на примере Одинцовского городского округа, возникшего в результате объединения поселений Одинцовского района с городским округом Звенигород: вопреки ч. 3.1 ст. 13, допускающей такое объединение поселений с городским округом, в результате которого *сохраняется городской округ*, а присоединяемые к нему поселения утрачивают свой статус, указанное объединение повлекло прекращение статуса как поселений, так и городского округа, и создание нового городского округа на объединенной территории (Одинцовский).

**1.2. Массовое «преобразование» муниципальных районов осуществлялось с нарушением используемого Законом № 131-ФЗ подхода к критериям формирования муниципальных образований.**

Оставаясь в рамках весьма приблизительных критериев городского округа, субъекты федерации фак-

тически разрушили представление о городском округе как муниципальном образовании поселенческого типа, предназначенном для крупных и (реже) средних городов, (административно-политические и промышленные центры). Ни общих планов социально-экономического развития территорий, ни финансово-экономического обоснования эффективности функционирования в рамках единого городского округа, а не самостоятельных поселений, не представлялось. Благодаря созданию территориальных отделов администрации в поглощенных сельских поселениях критерий пешеходной доступности, призванный так очертить границы поселения, чтобы проживающее в нем население ощущало себя территориальным коллективом, управляющим своими делами (вопросами жизнеобеспечения), был подменен функциональным критерием пешей доступности органов власти для населения.

Свою лепту в разрушение городского округа как муниципалитета поселенческого типа внес и Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ), поставив под вопрос поселенческий статус городского округа. Разрешая вопрос о возможности вмешательства субъекта федерации в вопросы организационного устройства муниципальных образований, суд (Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П), *преувеличив значение компетенционной (функциональной) составляющей при типизации муниципальных образований и не уделив достаточного внимания поселенческому началу*, вытекающему непосредственно из ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации), обозначил городской округ, наряду с муниципальным районом, верхним *территориальным уровнем* местного самоуправления<sup>6</sup>. В особом мнении Н.С. Бондарь (докладчик по данному делу) напрямую называет городские округа и муниципальные районы «другими территориями» в контексте конституционной формулы, закрепленной в ч.1 ст. 131 Конституции России.

В результате городскими округами стали территории, большая часть которых занята сельскохозяйственными угодьями (Ставропольский край, Нижегородская, Белгородская области), бескрайние малозаселенные северные территории (Магаданская область, Чукотский автономный округ) или слабоурбанизированные и мало связанные между собой территории, не имеющие перспектив совместного социально-экономического развития и тем более перспектив создания единого (крупного, среднего) города (Пермский край, Калининградская, Московская область), территории рекреационно-экологического значения (Московская область) и т.д. Однако городские округа создали столь желаемое для региональной власти «удобство» управления и контроля территорий, в том числе за направляемыми на их развитие

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

и восстановление (создание) инфраструктуры бюджетно-финансовых ресурсов.

**1.3. Процедура преобразования муниципальных образований**, имеющая особое значение в связи с объективной сложностью решения проблемы критериев формирования муниципалитетов, **не обеспечила надлежащего учета мнения населения**. Она была использована региональной властью с целью «проведения» собственных инициатив. Представительные органы муниципальных образований оказались не готовы (и не способны) противостоять давлению региональной власти, а мнение граждан, выраженное непосредственно, во многих случаях оказалось не услышанным.

Что касается **представительных органов поселений**, то большинство «преобразований» муниципальных районов в городские округа проходило при их практически единодушной поддержке. Основные причины такой поддержки кроются, на наш взгляд, не в искренней вере в положительные результаты «преобразования», а в ином: преимущественной «принадлежности» депутатов к политической партии «Единая Россия», «обещании» депутатского мандата в представительном органе (создаваемого) городского округа либо иных, материальных либо тесно с ними связанных благ, страхе за собственную жизнь и здоровье, жизнь и здоровье своих близких в случае «отрицательного» голосования и т.п. В таких условиях **согласие с «преобразованием» муниципального района оказалось актом политического мужества** депутатов представительного органа поселения. Но и попытки тех немногочисленных представительных органов поселений, кто решился высказаться против «преобразования», оказались тщетны.

Этому во многом способствовало, **во-первых**, отсутствие в Законе № 131-ФЗ специального порядка принятия представительным органом решения о поддержке инициативы преобразования несмотря на то, что такое решение обладает особой правовой природой, связанной — в системе действующего правового регулирования — с реализацией конституционного требования об учете мнения населения (ч. 2 ст. 131). В этой связи:

а) в целях ускорения процедуры и, главное, во избежание публичности обсуждения представительные органы использовали **исключительный, чрезмерно упрощенный, порядок подготовки** внеочередного заседания представительного органа по вопросу «преобразования» муниципального района в городской округ, несовместимый с его конституционной значимостью.

Так, в ряде случаев вопрос о поддержке инициативы «преобразования» вносился в повестку внеочередного заседания Совета депутатов в день его проведения (например, сельское поселение Успенское Одинцовского района Московской области) либо вообще без объявления такой повестки и извещения депутатов о проведении внеочередного заседания (например, городское поселение Кратово Раменского района Московской области). Извещение депутатов о проведении внеочередного заседания Совета депутатов Ленинского района Московской области по вопросу «преобразования» было направлено электронным письмом за 55 минут до начала заседания.

По формальным основаниям (*соответствие регламенту*), без выяснения вопроса о том, насколько оспариваемые акты (действия) соответствуют как минимум принципу разумности, решения о поддержке инициативы преобразования признаны законными;

б) решение о поддержке инициативы «преобразования» района принималось представительными органами поселений **в упрощенном порядке**, т.е. в порядке, предусмотренном для муниципальных ненормативных правовых актов (как правило, большинством присутствующих на заседании депутатов).

Попытки в судебном порядке отстоять необходимость применения иного, более сложного, порядка принятия решения (порядок, предусмотренный для принятия устава, порядок, предусмотренный для актов, устанавливающих правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования) не принесли успеха.

Закрепление в уставе поселения (в отсутствие нормы федерального закона) специального порядка принятия решения о поддержке инициативы преобразования поддержки в суде не получило;

в) в целях преодоления сопротивления со стороны отдельных поселений «преобразование» муниципальных районов осуществлялось **без принятия решения о поддержке инициативы преобразования всеми без исключения поселениями**, мнение которых, в соответствии со ст. 13 Закона № 131-ФЗ, должно быть учтено (содержание принятого решения в данном случае значения не имеет).

Так, Совет депутатов Одинцовского муниципального района Московской области принял решение о внесении в Московскую областную Думу проекта Закона о «преобразовании» района несмотря на то, что на момент принятия указанного решения **еще не состоялось заседания Совета депутатов сельского поселения Барвихинское** по вопросу поддержки инициативы «преобразования», т.е. **решение** о поддержке инициативы «преобразования» (безотносительно к его содержанию) Советом депутатов поселения еще не было принято. В Ленинском муниципальном районе Московской области не только **решение районного Совета** депутатов о внесении проекта закона в Московскую областную Думу, но и **сам закон** о «преобразовании» района в городской округ был принят **в отсутствие решения Совета** депутатов сельского поселения «Совхоз им. Ленина»;

г) наконец, отказ учитывать особую правовую природу решения представительного органа о поддержке инициативы преобразования сыграл немалую роль при судебных разбирательствах. Указание на **промежуточный характер** данных решений и тем самым подчеркивание отсутствия **прямой связи между ними и состоявшимся «преобразованием» муниципального района** использовалось судами как дополнительный аргумент признания законности этих решений.

**Во-вторых**, в целях преодоления сопротивления со стороны поселений, «несогласных» с «преобразованием» муниципальных районов в городские округа, неоднократно **нарушался принцип единогласия поселений** (ч. 3, 3.1, 7 Закона № 131-ФЗ). Согласно этому принципу объединение поселений, объединение поселений с городским округом, равно как и из-

менение статуса городского поселения на городской округ, возможно лишь при получении *согласия всех без исключения преобразуемых* поселений, городского округа.

В Ставропольском крае Георгиевский муниципальный район «преобразован» в городской округ несмотря на несогласие Советов депутатов трех поселений (села Краснокумское, Новозаведенное, станица Незлобная); в Московской области шесть муниципальных районов «преобразовано» при несогласии по одному поселению в каждом из районов: в Можайском муниципальном районе — сельское поселение Борисовское, в Талдомском — городское поселение Запрудня, в Ногинском — городское поселение Электроугли, в Одинцовском — сельское поселение Барвихинское, в Раменском — городское поселение Быково, в Сергиево-Посадском — городское поселение Богородское: а в Ленинском районе два поселения выразили несогласие с преобразованием — сельское поселение «Совхоз им. Ленина» и городское поселение Видное. В Московской области статус поселений, не согласившихся с «преобразованием», был прекращен отдельными нормами соответствующих областных законов.

Несмотря на прямое нарушение закона суды признали «преобразования» районов при несогласии отдельных поселений законными. По их мнению, для этого достаточно согласия (в форме решения о внесении проекта закона о «преобразовании») Совета депутатов *муниципального района*, представляющего интересы большинства граждан, проживающих на территории района, тем более что согласие районного Совета депутатов дано с учетом положительного результата районных публичных слушаний. Но каким образом решение районного Совета депутатов поселения может заменить решение Совета депутатов поселения? А каким образом решению Совета депутатов поселения может быть противопоставлено выраженное в рекомендательной форме мнение жителей района? Более того, при «комбинированном» преобразовании (шесть из семи указанных случаев) объединение поселений не требует выражения мнения района ни в какой форме (ч. 3 ст. 13 Закона № 131-ФЗ)!

Законным признано и «принудительное» прекращение статуса «несогласных поселений». Суд объяснил это потребностью приведения в соответствие с законом сложившейся ситуации, при которой сохранения в составе района лишь одного поселения, поскольку все остальные поселения объединились в единую территорию. Но каким образом можно отпавляться от факта объединения (территорий) *части* поселений, если инициатива об объединении касалась объединения всех поселений района, а не их части (!); да и сам суд в предыдущей части своего решения «обосновал» законность объединения *всех* поселений района (!) при несогласии на это одного поселения.

*В-третьих*, «преобразование» районов в городские округа сопровождалось фактами проведения далеко небесспорных с юридической точки зрения и дискредитирующих институт муниципальной представительной демократии, заседаний представительных органов поселений.

Так, в городском поселении Кратово Раменского района Московской области, на фоне повышен-

ной общественной активности, решение о согласии на «преобразование» было принято Советом депутатов на «выездном заседании», проведенном сразу по окончании (выездной) встречи с главой района, в помещении, «соседнем» с помещением главы района.

В сельском поселении Павло-Слободское Истринского района Московской области, в целях преодоления несогласия отдельных депутатов, решение о согласии с «преобразованием» района в городской округ принято на заседании, «продолженном» через 4 часа после своего окончания, но в другом месте и при другом количестве депутатов для проведения «повторного» голосования.

Показательно и «дирижированное» голосование в Серпуховском муниципальном районе Московской области: депутаты представительных органов *всех* поселений района приняли решение о согласии на «преобразование» на заседаниях, проведенных во всех поселениях *практически в одно и то же время* (19 и 20 ноября 2018 г.) (несколькими месяцами ранее большинство из них высказывалось категорически против «преобразования»).

При неготовности (и неспособности) представительных органов поселений встать на защиту поселений, *немалые усилия в этом направлении предпринимали сами жители ряда поселений*. Однако их *непосредственно выраженное мнение* услышано не было.

Возможности проведения *местного референдума (голосования по вопросу преобразования)* жители оказались в большинстве случаев *лишены* даже в случае «комбинированного преобразования», хотя такое голосование требовалось в силу прямого указания закона (ч. 7 ст. 13), вплоть до внесения в указанную норму изменений в апреле 2017 г.<sup>7</sup> Проведение местного референдума по инициативе граждан и вовсе оказалось невозможным: тому препятствовало толкование ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ, согласно которому на референдум могут быть вынесены исключительно вопросы местного значения.

В то время как референдум (голосование) оказался для граждан недоступен, *публичные слушания* — единственная (с 2017 г.) установленная законом обязательная форма непосредственного выражения жителями мнения по вопросу объединения муниципальных образований, изменения их статуса — *не обеспечили* реального учета мнения граждан. Слушания, с рекомендательным характером своих решений, использовались для проведения «меньшими усилиями» региональных инициатив «преобразования». Они стали способом легализации (а не легитимации) решений представительных органов поселений, мнение которых в большинстве случаев уже было предопределено.

<sup>7</sup> Голосование по вопросу преобразования до 2017 г. проводилось исключительно в Нижегородской области. В Пермском крае, где, как известно, использовался свой подход к «преобразованию», голосование было проведено лишь в первом случае («преобразование» Североуральского муниципального района в городской округ «город Губаха»); после несостоявшегося голосования при попытке преобразования второго района (Чайковский) эксперимент был прекращен вплоть до законодательной отмены прямой формы выражения мнения граждан и ее замены публичными слушаниями.

Проведению слушаний с необходимым для региональной власти результатом *не помогли противостоять* установленные ч. 4 ст. 28 Закона № 131-ФЗ *гарантии реализации права граждан на участие в публичных слушаниях*. Несмотря на *гарантию заблаговременного ознакомления граждан с проектом муниципального правового акта*, призванного создать условия для как можно более *полного информирования* граждан относительно вынесенного на слушания вопроса, при «комбинированных преобразованиях» жители не знали о правовых последствиях «преобразования» (на слушания выносился вопрос об объединении территорий поселений; в законе «преобразование» район вовсе не предусмотрено); в Ленинском районе Московской области жителям не было известно, в городской или муниципальный округ они объединяются. В ряде случаев (например, объединение поселений Одинцовского района с городским округом Звенигород) жители не обладали информацией относительно наименования «нового» городского округа.

В массовом порядке *не соблюдалась* и законодательная гарантия *опубликования (обнародования) результатов публичных слушаний*: по результатам слушаний зачастую публиковались недостоверные либо неполные сведения, вводящие в заблуждение относительно мнения жителей по вопросу «преобразования»; итоговые документы — вопреки прямому указанию закона — не содержали *мотивированного* обоснования принятых решений, если, конечно, таким «обоснованием», в отдельных случаях содержавшимся в итоговых документах, не считать «набора» декларируемых региональной властью (голословных) преимуществ «преобразования» муниципальных районов в городские округа.

Кроме того, в отсутствие соответствующей законодательной гарантии нередко организаторы публичных слушаний создавали препятствия к свободному доступу жителей на них. Слушания нередко проводились в помещениях, которые заведомо не могут вместить всех желающих; для тех, кто не смог пройти в зал проведения слушаний, устраивались видеотрансляции. Но могут ли они стать альтернативой непосредственного участия в слушаниях, если не предоставляют возможности жителям непосредственно участвовать в дискуссии, выразить свое мнение по рассматриваемому вопросу? В то время как жители, желающие участвовать в слушаниях, не допускались в зал, сами залы, как широко известно, «заполнялись» работниками бюджетной сферы.

Обеспечить в судебном порядке защиту прав жителей и в этом случае не удалось: суды дают сугубо *формальную* — без выяснения конкретных условий и обстоятельств — оценку факту соблюдения *гарантий* проведения публичных слушаний. А по одному из дел суд и вовсе указал: «Поскольку само по себе решение, принятое на публичных слушаниях, не имеет властно-обязывающего характера, не порождает непосредственно правовых последствий, оно *не может нарушать* каких-либо прав административного истца и в случае, если был нарушен установленный порядок их проведения»<sup>8</sup>. Это окончательно нивелирует

роль публичных слушаний при преобразовании муниципальных образований.

**1.4.** Как видно, «преобразование» муниципальных районов в городские округа происходило с нарушением ключевых положений федерального законодательства (Закона № 131-ФЗ), определявшего порядок закрепления полномочий субъектов федерации по вопросам организации (в том числе территориальной) местного самоуправления и порядок преобразования муниципальных образований. В процессе указанных преобразований оказались разрушены если не все, то большая часть законодательных конструкций, обеспечивавших защиту поселенческого звена местного самоуправления.

Значительную в этом роль сыграли *суды общей юрисдикции*. Они не только выносили *формальные по своему содержанию решения*, в одних случаях — прямо противоречащие закону, в других — не учитывающие особенностей правового регулирования публично-правовых отношений, принципов регулирования отношений в сфере местного самоуправления, многочисленных обстоятельств по делу, но и создавали *процессуальные препятствия* в защите гражданами права на местное самоуправление. Прежде всего речь идет о препятствиях при обращении в суд граждан (как индивидуально, так и коллективно), органов преобразуемых поселений (представительных органов и глав поселений). Длительные, в отсутствие специальных норм процессуального законодательства, сроки рассмотрения дел об оспаривании региональных законов о «преобразовании» муниципальных районов в городские округа стали, по сути, дополнительным способом легализации произошедших «преобразований».

**2.** Внесение в мае 2019 г. изменений в Закон № 131-ФЗ, а именно закрепление нового способа преобразования — объединение всех поселений муниципального района в муниципальный округ (ч. 3.1-1 ст. 13) и, соответственно, введение нового вида муниципального образования — муниципального округа (абз. 6 ч. 1 ст. 2), закрепление критериев формирования городского округа (ч. 1 ст. 11), возложение на субъекты федерации обязанности преобразовать созданные ими городские округа в муниципальные в случае их несоответствия установленным критериям городского округа (ч. 2 ст. 2 Закона № 87-ФЗ), в большинстве случаев позволит прекратить абсурдную практику создания городских округов на огромных пространствах, охватывающих малочисленные населенные пункты (зачастую сельские), мало связанные между собой.

Но значение внесенных в Закон № 131-ФЗ изменений, как известно, не столь однозначно. Такие изменения, очевидно, выражающие попытки законодателя «возвратить» единство федерального правового пространства в сфере местного самоуправления, «возвратить» городскому округу характерные для него черты, *ставят под угрозу поселенческую составляющую конституционного поселенческо-территориально-го принципа организации местного самоуправления*.

<sup>8</sup> Решение Нытвенского районного суда от 20 июля 2018 г. по делу № 2а-796/2018. Законность и обоснованность решения

суда подтверждена апелляционной инстанцией (Определение Пермского краевого суда от 8 августа 2018 г.).

Легализуя, по сути, сложившуюся практику «преобразований» муниципальных районов, закон создает новые — теперь уже предусмотренные самим законом — возможности для продолжения этого процесса. Только теперь на месте муниципальных районов и расположенных на их территории поселений будут создаваться не городские, а муниципальные округа. Поскольку же критериев муниципального округа закон не закрепляет, постольку вопрос о сохранении двухуровневости (а значит и поселенческого звена) либо введении вместо нее одноуровневого муниципального округа оказывается вопросом исключительного усмотрения региональной власти.

С формально юридической точки зрения преобразование муниципальных районов в муниципальные округа невозможно без учета мнения граждан (путем выражения согласия представительного органа поселения с учетом результатов публичных слушаний). Однако надежды, что такое мнение — в современных, описанных в статье, условиях — будет учтено, равно как и надежды на судебную защиту соответствующих прав граждан, оказываются призрачными.

Более того, следуя региональной практике, подкрепленной позицией апелляционной инстанции Верховного Суда Российской Федерации, законодатель отказался от использования принципа «единогласия» поселений на объединение и ввел иной, снижающий гарантии поселенческой защиты, «заградительный барьер»: если население *двух и более* поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений района, такое объединение не осуществляется (ч. 3.1.1 Закона № 131-ФЗ). Это еще более упрощает процедуру преодоления несогласия отдельных поселений (представительных органов отдельных поселений): найти сегодня два и более поселения, готовых выразить несогласие с инициативами региональной власти (чего бы они не касались) очень сложно.

**3.** Настоятельная потребность в сохранении поселенческого начала территориальной организации местного самоуправления, без которого само местное самоуправление (а вместе с нею и российская государственность) не может состояться как таковое, ставит перед проблемой выработки дополнительных, сообразно внесенным в Закон № 131-ФЗ изменениям, гарантий сохранения поселенческого звена.

Прежде всего это касается законодательных гарантий.

**Во-первых**, необходимо установить критерии муниципального округа. Образование муниципального округа может стать *исключением*, но ни в коем случае не правилом территориальной организации местного самоуправления на слабоурбанизированных, сельских территориях и территориях с особыми климатическими и географическими условиями.

Кроме того, необходимо предоставить отдельным поселениям, несогласным на объединение с другими поселениями в муниципальный округ, право сохранить за собой статус муниципального образования (поселения либо иного, нового, вида муниципального образования) при соблюдении ряда, законодательно закрепленных, условий (например, определенный уровень финансовой самодостаточности, необходи-

мый для решения вопросов местного значения; развитая инфраструктура, достаточная для решения вопросов местного значения; готовность (и способность) осуществлять делегированные государственные полномочия; заключение договора (договоров) о муниципальном сотрудничестве с близлежащим муниципальным округом и т.д.).

**Во-вторых**, необходимо привести *порядок подготовки и принятия представительным органом поселения решения о поддержке инициативы преобразования* муниципального образования *в соответствие с правовой природой* этого решения. Повторим, решение о поддержке инициативы преобразования представляет собой акт, который — в системе действующего правового регулирования — имеет конституционно-правовое значение, поскольку направлен на реализацию конституционного требования (ч. 1 ст. 131 Конституции России) об учете мнения граждан при изменении границ территории осуществления местного самоуправления. Оттого и решение о поддержке инициативы преобразования должно приниматься в усложненном порядке: 1) принятие решения 2/3 депутатов от установленной численности депутатского корпуса либо 2) присутствие на заседании представительного органа не менее 2/3 депутатов от установленной численности депутатского корпуса, принятие решения 3/4 от присутствующих на заседании депутатов.

**В-третьих**, в связи с очевидной неэффективностью использования в современных условиях такой формы выражения мнения граждан, как публичные слушания, необходимо допустить *проведение по инициативе граждан местного референдума* по вопросу преобразования муниципальных образований в целом или, с учетом особых правовых последствий объединения всех поселений района в муниципальный округ либо объединения всех поселений района с городским округом, исключительно для данных способов преобразования. Причем инициатива может исходить (и поддерживаться) как от граждан, зарегистрированных по месту жительства на территории преобразуемых поселений, так и от собственников жилых домов (жилых помещений), расположенных на территории преобразуемых поселений, если собственники не зарегистрированы по месту нахождения жилого дома (жилого помещения), но проводят определенную часть времени в нем.

Только местный референдум способен сегодня преодолеть принудительно навязываемые региональной властью «преобразования» муниципальных районов. Применение местного референдума не означает «наложения вето» на любые попытки преобразования, оно лишь подталкивает власть к более широкому информированию и всестороннему обсуждению проблемы, прививает навыки поиска консенсуса на демократической основе с участием самого широкого круга граждан, экспертного сообщества, различных политических сил и т.д., оно заставляет всех быть более ответственными при принятии судьбоносных решений.

При закреплении местного референдума в качестве формы выражения мнения граждан по вопросу преобразования муниципальных образований не исключено введение дополнительных условий

(например, иное, более высокое, количество подписей, поддерживающих инициативу проведения местного референдума, отказ от поддержки инициативы преобразования на публичных слушаниях).

**В-четвертых**, необходимо закрепить принцип единогласия поселений для случаев преобразования всех поселений муниципального района в муниципальный округ, т.е. создание муниципального округа может быть допущено только и исключительно при согласии всех поселений (по сути ликвидируемых). Принятие судьбоносного **решения об упразднении поселенческого — гарантированного Конституцией России — уровня** местного самоуправления априори предполагает не упрощенную, а **усложненную процедуру**.

Ныне же закрепленный «заградительный барьер» (два и более поселения не согласны с преобразованием) создает сверх упрощенную процедуру создания муниципального округа, особенно если учесть современное положение муниципальных представительных органов, для которых, как отмечалось, выражение несогласия с преобразованием оказывается актом огромного политического мужества, на который решаются далеко не все...

Впрочем, каким бы совершенным не было законодательное регулирование вопросов территориальной организации местного самоуправления, оно оказывается бездейственным в отсутствие поддержки со стороны судов, без надлежащего обеспечения судебной защиты права граждан на местное самоуправление.

Для этого, с одной стороны, решения судов общей юрисдикции (административное судопроизводство) должны основываться — при презумпции добросовестности судей и их подчинения только и исключительно закону — не на сугубо формальном подходе, без выяснения сути отношений и принципов их регулирования, а, напротив, на **глубоком понимании** сущности местного самоуправления, принципов его правового регулирования, а также особенностей правового регулирования публичных правоотношений в целом, значительно (!) отличающихся от принципов правового регулирования частноправовых отношений. С другой стороны, судебная защита не может быть эффективной без внесения изменений в процессуальный либо материальный закон, содержащий нормы процессуального значения (прежде всего в Закон № 131-ФЗ):

— **во-первых**, необходимо **расширить перечень субъектов права на обращение в суд** по указанным вопросам. В частности, право обращения в суд по вопросам изменения границ и преобразования муни-

ципальных образований следует предоставить **территориальному общественному самоуправлению** (если шире — то ТОСы необходимо наделить правом обращения в суд по вопросам защиты права граждан на местное самоуправление в целом, в его комплексности). Кроме того, правом обращения в суд должны быть наделены не только граждане, зарегистрированные по месту жительства на территории преобразуемых поселений, но и **собственники жилых домов** (жилых помещений), расположенных на территории преобразуемых поселений, если собственники не зарегистрированы по месту нахождения жилого дома (жилого помещения), но проводят определенную часть времени в нем;

— **во-вторых**, необходимо закрепить специальные, сокращенные сроки рассмотрения дел по вопросам преобразования муниципальных образований как в первой (рассмотрение дела по существу), так и во второй (апелляционной) инстанции, что обеспечивает, в полном соответствии с неоднократно высказывавшейся позицией КС РФ, стабильность функционирования муниципальной власти, с одной стороны, и реальные гарантии судебной защиты прав граждан, с другой.

Наконец, действенная защита прав граждан на местное самоуправление сегодня **невозможна без обращения КС РФ к проблеме преобразования муниципальных образований**.

В современных условиях, когда усилий федерального законодателя оказывается недостаточно для гарантирования поселенческого начала, а суды безоговорочно (и чаще всего безосновательно) поддерживают региональную власть, КС РФ может внести значительный вклад в сохранение конституционно гарантируемого поселенческого звена местного самоуправления, от которого зависит не только состояние местного самоуправления, но и в конечном счете состояние российской государственности в целом. Суду вполне под силу задать конституционные ориентиры применения поселенческо-территориального принципа, в том числе определить значимость поселенческого начала с учетом его общегосударственной роли, «очертить» границы применения территориальной составляющей («другие территории») в ее соотношении с поселенческой, определить роль функциональной и поселенческой характеристик в формировании муниципально-территориальной картины, определить (хотя бы в первом приближении) начала разграничения полномочий между федеральной и региональной властью по этому вопросу.

#### Литература

1. Бабичев И.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие : монография / И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. Москва : Инфра-М, 2014. 528 с.
2. Баженова О.И. К проблеме совершенствования нормативной правовой основы организации местного самоуправления в России / О.И. Баженова // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 3. С. 108–116.
3. Макаров И.И. Местное самоуправление в Ленинградской области: объединенные администрации, преобразование поселений и сельские старосты / И.И. Макаров. Санкт-Петербург : НП-Принт ; Пикалево, Ленинградская обл. : [б. и.], 2018. 453 с.
4. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н.С. Тимофеев. Москва : Изд-во Московского ун-та, 2007. 126 с.

## Некоторые особенности привлечения органов местного самоуправления и бывших руководителей муниципальных унитарных предприятий к субсидиарной ответственности по долгам данных юридических лиц в рамках дел о банкротстве: на примере Ульяновской области

**Седов Денис Константинович**, исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области»  
denisedoff@mail.ru

**Сулейманов Эльдар Нурулович**, начальник экспертно-правового управления Ассоциации «Совет муниципальных образований Ульяновской области»  
suleimanov.80@mail.ru

*В статье на примере анализа обстоятельств двух судебных дел исследуются особенности привлечения к ответственности по долгам муниципальным унитарным предприятиям. Приводится позиция органов местного самоуправления, которым удалось выиграть два дела на сумму более 91 млн руб.*

**Ключевые слова:** муниципальные унитарные предприятия, субсидиарная ответственность, банкротство, кредиторская задолженность, ответственность.

### Some Peculiarities of Bringing Local Self-Government Authorities and Former Heads of Municipal Unitary Enterprises to Subsidiary Liability for Debts of Such Legal Entities within the Framework of Bankruptcy Cases: on the Example of the Ulyanovsk Region

**Sedov Denis K.**, Chief Executive Officer of the Association Council of Municipal Structures of the Ulyanovsk Region

**Suleymanov Eldar N.**, Head of the Expert and Legal Directorate of the Association Council of Municipal Structures of the Ulyanovsk Region

*The article uses the example of analysis of files of two judicial cases to study peculiarities of bringing to liability for debts of municipal unitary enterprises. The authors give the position of local self-government authorities which managed to win two cases for the amount over 91 million rubles.*

**Keywords:** municipal unitary enterprises, subsidiary liability, bankruptcy, accounts payable, liability.

В настоящее время в Ульяновской области крайне обострилась проблематика привлечения органов местного самоуправления и бывших руководителей муниципальных унитарных предприятий к субсидиарной ответственности (солидарно) по долгам данных юридических лиц в рамках дел о банкротстве последних.

На сегодняшний день в Арбитражном суде Ульяновской области находится одиннадцать подобных дел (см. табл. 1). Дела о привлечении к субсидиарной ответственности еще в отношении двадцати МУПов будут инициированы конкурсными управляющими и кредиторами в ближайшее время.

Речь идет о долгах перед энергосбытовыми компаниями в сотни миллионов рублей.

Вынесение Арбитражным судом Ульяновской области судебных актов по указанным делам не в пользу органов местного самоуправления и бывших руководителей муниципальных унитарных предприятий приведет к фактической финансовой несостоятельности и тех, и других. Дело в том, что учредитель несет субсидиарную ответственность по долгам унитарного предприятия (ст. 113, 399 Граж-

данского кодекса Российской Федерации, далее — ГК РФ). Иными словами, все эти миллионы могут лечь на местный бюджет, размер которого в ряде случаев сопоставим с размером взыскиваемой суммы.

И тем не менее представителям муниципалитетов и Совета муниципальных образований Ульяновской области удалось выиграть два дела на сумму более 91 млн руб.<sup>1</sup>

Необходимо отметить, что вопросы разрешения указанных дел основываются на разном законодательстве: о субсидиарной ответственности и о деятельности унитарных предприятий. Прежде чем анализировать обстоятельства и позиции по двум вышеназванным делам, следует сделать несколько оговорок.

<sup>1</sup> Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 14 мая 2019 г. по делу № А72-2489-13/2014; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2019 г. по делу № А72-2489/2014; Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 25 сентября 2019 г. по делу № А72-15991-14/2015. URL: <https://sudact.ru/>

**Перечень дел, находящихся в производстве Арбитражного суда Ульяновской области,  
по заявлениям о привлечении органов местного самоуправления и бывших руководителей  
муниципальных унитарных предприятий к субсидиарной ответственности (солидарно)  
по долгам данных юридических лиц в рамках дел о банкротстве последних**

№ п/п	Муниципальное унитарное предприятие / привлекаемые лица / номер дела	Размер взыскиваемой суммы субсидиарной ответственности
1	Муниципальное унитарное предприятие «Управляющая компания жилищно-коммунального хозяйства Вешкаймского района» Бывший руководитель и администрация муниципального образования «Вешкаймское городское поселение» Вешкаймского района Ульяновской области Дело № А72-2489-13/2014	40 595 155 руб. 19 коп. (заявление о привлечении к субсидиарной ответственности оставлено без удовлетворения: Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 14 мая 2019 г.; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2019 г.)
2	Муниципальное унитарное предприятие «Инзатеплоком» Бывшие руководители и администрация муниципального образования «Инзенский район» Ульяновской области Дело № А72-3884-8/2018	8 972 021 руб. 13 коп.
3	Муниципальное унитарное предприятие по ремонту, обслуживанию и строительству (МУП РОСТ) Бывший руководитель и администрация муниципального образования «Языковское городское поселение» Карсунского района Ульяновской области Дело № А72-15991-14/2015	34 354 080 руб. 32 коп.
4	Муниципальное унитарное предприятие Майнского городского поселения «ЖКХ Майнское» Бывший руководитель и администрация муниципального образования «Майнский район» Дело № А72-18317-17/2015	88 851 387 руб. 23 коп.
5	Муниципальное унитарное предприятие жилищно-коммунального хозяйства «Тагай» Бывшие руководители и администрация муниципального образования «Тагайское сельское поселение» Майнского района Ульяновской области Дело № А72- 695-7/2016	более 17 млн руб.
6	Муниципальное унитарное предприятие «Водоснабжение» муниципального образования «Майнский район» Ульяновской области бывший руководитель и администрация муниципального образования «Майнский район» Ульяновской области Дело № А72-14510-14/2018	32 млн руб.
7	Муниципальное унитарное предприятие жилищно-коммунального хозяйства «Мулловский» Бывшие руководители и администрация муниципального образования «Мулловское городское поселение» Мелекесского района Ульяновской области А72-18325-9/2015	Реестр требований кредиторов — 59 591 390,10 руб., а также требований кредиторов по текущим платежам — 143 946 959,79 руб.
8	Муниципальное унитарное предприятие «Новомайнские теплосети» Бывший руководитель и администрации муниципального образования «Новомайнское городское поселение» Мелекесского района Ульяновской области Дело № А72-15656-11/2015	44 959 915,61 руб.



9	Муниципальное унитарное предприятие «Теплоком» Бывший руководитель и администрация муниципального образования «Красногуляевское городское поселение» Сенгилеевского района Ульяновской области Дело №А72-7872-12/2018	101 636 872 руб. 52 коп.
10	Муниципальное унитарное предприятие «Сурское» администрации муниципального образования «Сурское городское поселение» Сурского района Ульяновской области Бывший руководитель и администрация муниципального образования «Сурский район» Ульяновской области Дело № А72-7871-10/2018	25 449 986 руб. 01 коп.
11	Муниципальное унитарное предприятие «Управляющая компания жилищно-коммунального хозяйства Чердаклинского городского поселения» Бывший руководитель и администрация Чердаклинского района Ульяновской области Дело №А72-16527-5/2018	2 820 000 руб.

Во-первых, субсидиарность в отечественном праве ввиду неоднозначности своей природы и отсутствия должного регулирования порождает у правоприменителей множество обоснованных вопросов, а ее нормативное регулирование в законодательстве о банкротстве неоднократно подвергалось (и продолжает подвергаться) критике<sup>2</sup>.

Во-вторых, правовое регулирование отношений с участием унитарных предприятий — юридических лиц характеризуется многими отечественными цивилистами как пережиток прошлого и с некоторых пор получает критические отзывы<sup>3</sup>. Ключевым отличием этих юридических лиц является то, что их имущественная обособленность характеризуется преобладанием ограниченных вещных прав в отношении закрепленного за ними государственного или муниципального имущества. Происходит это благодаря использованию таких правовых конструкций, как право хозяйственного ведения и право оперативного управления — ограниченных вещных прав особого рода, изобретенных отечественной юриспруденцией советской эпохи специально в целях регламентации прав государственных предприятий на закрепленное за ними имущество, принадлежащее государству. Двум названным видам вещных прав соответствуют два вида унитарных предприятий — основанные на праве хозяйственного ведения и, соответственно, на праве оперативного управления.

В-третьих, нечеткость формулировок, сделанных законодателем, при регулировании отношений банкротства и отсутствие исчерпывающего перечня критериев для признания лица контролирующим должника оставляют в вопросе привлечения к суб-

сидиарной ответственности последнее слово за арбитражным судом.

Поэтому в силу указанных обстоятельств, а также многоаспектности и большого количества нюансов и «подводных» камней в процедурах банкротства каждое из указанных судебных разбирательств, несмотря на кажущуюся однообразность, превращается в отдельную, отличную от остальных, бескомпромиссную «баталию» юридических тезисов, доводов и контраргументов противоборствующих сторон.

В действующем законодательстве предусматривается два основания для привлечения к субсидиарной ответственности в деле о банкротстве: субсидиарная ответственность за невозможность полного погашения требований кредиторов (ст. 61.11 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; далее — Закон о банкротстве) и субсидиарная ответственность за неподачу (несвоевременную подачу) заявления должника о собственном банкротстве (ст. 61.12 Закона о банкротстве).

Необходимо отметить, что по указанным выше делам ключевым основанием привлечения к субсидиарной ответственности является неподача заявления о банкротстве (ст. 61.12 Закона о банкротстве).

Из содержания ст. 9 и 61.12 Закона о банкротстве следует, что обязанность по подаче заявления должника о собственном банкротстве возлагается прежде всего на руководителя должника и контролирующее должника лицо (в нашем случае — администрацию муниципального образования).

В предмет доказывания по спорам о привлечении к субсидиарной ответственности, предусмотренной п. 1 ст. 61.12 Закона о банкротстве, входит установление следующих обстоятельств:

- возникновение одного из условий, перечисленных в п. 1 ст. 9 Закона о банкротстве;
- момент возникновения данного условия;

<sup>2</sup> См.: Егоров А.В., Усачева К.А. Субсидиарная ответственность за доведение до банкротства — неудачный эквивалент западной доктрины снятия корпоративного покрова // Вестник ВАС РФ. 2013. № 12. С. 6–61.

<sup>3</sup> См., например: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014. С. 15, 16.

— факт неподачи контролирующим должника лицом заявления о банкротстве должника в течение месяца со дня возникновения соответствующего условия;

— объем обязательств должника, возникших после истечения месячного срока, предусмотренного п. 2 ст. 9 Закона № 127-ФЗ.

Ключевыми аспектами при рассмотрении дел, судебные акты по которым уже состоялись, явились:

— точные даты возникновения перечисленных в п. 1 ст. 9 Закона № 127-ФЗ обстоятельств и неподачи заявления о банкротстве должника;

— само обязательство, к субсидиарной ответственности по которому привлекается лицо по приведенному в п. 1 ст. 61.12 Закона № 127-ФЗ основанию.

Что же касается привлечения к субсидиарной ответственности контролирующего должника лица — администрации муниципального образования, то исходя из фактов дел признаки неплатежеспособности предприятий наличествовали уже в 2012–2013 гг.

В соответствии с п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 53 при неисполнении руководителем должника, ликвидационной комиссией в установленный срок обязанности по подаче в суд заявления должника о собственном банкротстве решение об обращении в суд с таким заявлением должно быть принято органом управления, к компетенции которого отнесено разрешение вопроса о ликвидации должника (п. 3.1 ст. 9 Закона о банкротстве).

Контролирующее лицо может быть привлечено к субсидиарной ответственности по обязательствам, возникшим после истечения совокупности предельных сроков, отведенных на созыв, подготовку и проведение заседания коллегиального органа, принятие решения об обращении в суд с заявлением о банкротстве, разумных сроков на подготовку и подачу соответствующего заявления. При этом названная совокупность сроков начинает течь через 10 дней со дня, когда привлекаемое лицо узнало или должно было узнать о неисполнении руководителем, ликвидационной комиссией должника обязанности по обращению в суд с заявлением о банкротстве (абзац первый п. 3.1 ст. 9 Закона о банкротстве).

А в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 266-ФЗ норма, закрепленная в ст. 9 Закона о банкротстве, обязывающая участников (учредителей, акционеров) осуществлять действия по подаче заявления о банкротстве должника в суд, не может быть применена к правоотношениям, возникшим до 30 июля 2017 г. Поэтому оснований для привлечения администрации муниципального образования к субсидиарной ответственности за неподачу заявления в суд в период до 2012–2013 гг. не имеется.

Поскольку конкурсное производство в отношении муниципального унитарного предприятия вве-

дено решением Арбитражного суда Ульяновской области в 2014 г., то при разрешении вопроса о привлечении к субсидиарной ответственности применению подлежат положения о субсидиарной ответственности в редакции Закона о банкротстве, действующей в указанный период.

В соответствии со ст. 54 Конституции Российской Федерации закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

На основании ст. 4 ГК РФ акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом. На основании ст. 4 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» — рассмотрение заявлений о привлечении к субсидиарной ответственности, предусмотренной ст. 10 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона), которые поданы с 1 июля 2017 г., производится по правилам Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в редакции настоящего Федерального закона). Поскольку обстоятельства, на которые ссылается арбитражный управляющий, имели место в 2012 г., то при рассмотрении вопроса о привлечении к субсидиарной ответственности за неподачу заявления в суд о банкротстве применению подлежат положения о субсидиарной ответственности по обязательствам должника Закона о банкротстве в редакции, действовавшей в указанный период. Таким образом, указанной нормой устанавливаются процессуальные правила рассмотрения заявлений, которые поданы с 1 июля 2017 г. При этом обратной силы закона в части размера субсидиарной ответственности контролирующего должника лиц и оснований ее наступления и привлечения к ней, отличающихся от общих принципов действия закона во времени, установленных Конституцией Российской Федерации и ст. 4 ГК РФ, не предусмотрено.

Сославшись на указанные нормы законодательства и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации суд отказал в привлечении к субсидиарной ответственности контролирующего должника лица — администрации муниципального образования.

При вынесении вышеназванных решений судами исследовался и еще один аспект — социальная направленность деятельности должника. Поставка тепловой энергии осуществляется по тарифам для населения и иных лиц, размер которых устанавливается Министерством экономики Ульяновской области на каждый год. Однако с учетом износа сетей и устаревшего оборудования котельных, которые были переданы должнику в аренду от собственника должника — администрации муниципального образования, а вследствие этого излишнего потребления энергоресурсов, себестоимость услуг существенно повысилась, а граждане постоянно имеют просроченную задолженность по оплате предприятия услуг.

Причем данная проблема характерна для всех предприятий отрасли теплоснабжения. Тем не менее население, бюджетные и иные организации в районе нуждаются в теплоэнергии, так как система альтернативных источников на настоящем этапе не развита.

В ситуации недополучения денежных средств от потребителей тепловой энергии и необходимости при этом осуществлять хозяйственную деятельность по обеспечению тепловой энергией потребителей руководством должника принимались меры для погашения задолженности и вывода предприятия из кризиса. Механизмом преодоления планового убытка для предприятий, осуществляющих тарифицируемую деятельность, является финансирование из бюджета выпадающих доходов теплоснабжающих организаций, а также модернизация котельных и их оборудования за счет бюджетных средств.

В 2014 и 2015 гг. между Правительством Ульяновской области, ООО «Газпром межрегионгаз» и ООО «Газпром межрегионгаз Ульяновск» заключались Соглашения о реструктуризации задолженности теплоснабжающих организаций Ульяновской области, предметом которых являлось погашение задолженности теплоснабжающих организаций Ульяновской области за потребленный природный газ. Однако денежные средства во исполнение указанных соглашений для должника не выделялись и не поступили.

Согласно ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» полномочиями определять как порядок деятельности, так и порядок ликвидации имеет только собственник имущества унитарного предприятия — администрация муниципального образования.

Таким образом, учитывая социальную направленность деятельности должника, порядок его деятельности, установленный Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и уставом общества руководитель общества не мог самостоятельно принять решение об обращении в суд с заявлением о признании должника банкротом<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Определение Арбитражного суда Ульяновской области от 25 сентября 2019 г. по делу № А72-15991-14/2015. Аналогичная позиция приведена и в Определении Арбитражного суда Ульяновской области от 14 мая 2019 г. по делу № А72-2489-13/2014. URL: <http://kad.arbitr.ru/>

### Литература

1. Егоров А.В. Субсидиарная ответственность за доведение до банкротства — неудачный эквивалент западной доктрины снятия корпоративного покрова / А.В. Егоров, К.А. Усачева // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2013. № 12. С. 6–61.
2. Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право / Е.А. Суханов. Москва : Статут, 2014. 455 с.

### 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/UCRbNB05ZQiqkGl5sWvoVYeg/featured>

**ЗАХОДИТЕ, СМОТРИТЕ, ПОДПИСЫВАЙТЕСЬ!**

## Регулирование компетенции городов как фактор обеспечения их безопасности на современном этапе за рубежом\*

**Иванова Ксения Алексеевна**, директор научно-образовательного Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета  
Ivanova-ka@yandex.ru

*Концепция безопасного города обычно требует взаимодействия между городскими властями, правоохранительными органами, службами экстренной помощи и другими государственными органами (общественное здравоохранение, пограничный контроль, социальные службы), а также жителями для оптимизации операций и обеспечения «ситуационной осведомленности» для всех заинтересованных сторон. Поэтому крайне важно четко определить круг полномочий городских властей. Автором проведен анализ определения компетенции местных органов власти в городах Европы в контексте отношений между местными властями и центральным правительством или региональными властями (в федеральных штатах или автономных регионах) и дан анализ, как компетенция может повлиять на сохранение безопасности в городах.*

**Ключевые слова:** компетенция, город, безопасный город, полномочия органов местного самоуправления, функции местного самоуправления, зарубежные страны.

### Regulation of City Competence as a Factor Ensuring Security on the Modern Stage Abroad

**Ivanova Ksenia A.**, Director of the Research and Educational Center for Local Self-Government of the Institute of Management and Regional Development of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Tyumen State University

*The concept of a safe city usually requires interaction between city authorities, law enforcement agencies, emergency services and other government bodies (public health, border control, social services), as well as residents to optimize operations and ensure "situational awareness" for all stakeholders. Therefore, it is extremely important to clearly define the terms of reference of city authorities. The author analyzes the definition of competence of local authorities in European cities in the context of relations between local authorities and the central government or regional authorities (in federal states or autonomous regions) and analyzes how competence can affect the maintenance of urban safety.*

**Keywords:** competence, city, safe city, powers of local authorities, functions of local government, foreign countries.

Концепция безопасного города была разработана именно для того, чтобы помочь заинтересованным сторонам, мэрам городов и полицейским управлениям справиться с возникающими насущными проблемами.

Решения Safe City (Безопасный город) предоставляют широкий спектр систем, включая прогнозную аналитику с учетом больших данных, процедуры оперативного реагирования в реальном времени и отлаженные системы реагирования на чрезвычайные ситуации. Эти решения позволяют мэрии совместно с правоохранительными органами лучше защищать своих граждан. Они также поддерживают более городские организации, такие как система здравоохранения, пожарно-спасательные службы, пограничный контроль и социальные службы, чтобы лучше обслуживать своих граждан.

Помимо традиционного понимания безопасности, Safe City обеспечивает своим жителям определенный уровень счастья, т.е. несет и социальную ответственность. В безопасном городе жители с большей вероятностью посещают места для отдыха и занятий спортом, и в целом повышает уровень удовлетворенности людей, живущих в городе. Кроме того, в более безопасном городе может появиться меньше жителей, мигрирующих из-за проблем безопасности.

То есть концепция безопасного города очень разносторонняя и включает в себя не только обязательства городских властей по обеспечению безопасности жителей, но также социальную ответственность, повышение уровня удовлетворенности населения. Очевидно, что все эти возникающие вопросы можно решить, только четко определив круг компетенции городских властей. В данной статье проанализирован европейский опыт закрепления за городами уникальной компетенции, приведено сравнение с опытом Российской Федерации.

В правовых системах европейских стран принцип автономии компетенции местного самоуправления, особенно городского, не подвергается сомнению. При этом не оспаривается, что законодательство должно устанавливать определенные пределы такой самостоятельности, поскольку местные органы власти не изолированы от государства и общества. Однако в европейских странах общепризнанным является и то, что без свободы и самостоятельности (в том числе и автономии компетенции) местное самоуправление в городах перестает существовать.

Несмотря на большое разнообразие форм местного самоуправления разных стран, существует несколько важных общих принципов его организации: признание института местного самоуправления в

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

конституции и (или) законах этих стран; закрепление права на получение определенных, местных налогов; наличие правового государственного надзора за местным самоуправлением и судебная защита последнего.

В части определения круга задач местного самоуправления в европейских странах преобладает подход, который можно назвать условно универсальным. Он означает, что к компетенции городов обычно относятся все задачи, которые подпадают под определенные признаки (характеристики) — например: все задачи, имеющие свое начало в природе местного сообщества, или все задачи, связанные с жизнеобеспечением (проживанием людей на конкретной территории), и т.п.

Рассмотрим схожесть и различия в понимании компетенции в ряде европейских стран.

Неоднозначность французского понимания «*compétence*» (и его многих европейских эквивалентов) очевидна из того, как используется это слово. Оно часто применяется для обозначения полномочий (когда делается ссылка, например, на законодательную власть), а также для обозначения предмета, к которому относится эта власть (как в ст. 72 (3) Конституции Франции: пересмотренный вариант от 28 марта 2003 г., в котором говорится, что местные и региональные органы власти «должны иметь регулирующие полномочия (компетенцию) для осуществления своих функций») или обладать так называемыми полномочиями для своих действий (как в ст. 72 (1): представление посредством петиций в местные советы предложений для решения «вопросов в пределах своих полномочий»).

В Соединенном Королевстве законодательство всегда ссылается на «функции», «полномочия» и «обязанности» и указывает на предмет, к которому относится это право (Закон о местном самоуправлении в ред. 2000 г.); в нем отсутствуют широко используемые в остальной части Европы термины «ответственность» и «компетенция». «Функция» всегда относится к конкретному вопросу, в то время как «полномочие» рассматривается как относящееся к сфере деятельности. Термин «полномочия» во множественном числе аналогичен французским «компетенциям» и обозначает властный способ реализации задач, объединенный с предметом деятельности (российский аналог — вопросы местного значения). Поэтому термин «власть» (*power*) несколько двусмыслен в законодательстве Великобритании и понимается в зависимости от контекста, в котором он используется.

Другие страны используют более четкую терминологию. Например, в соответствии с Основным законом (Конституцией) Германии 1949 г. местное самоуправление отнесено к компетенции федеральных земель. В этой связи логичным является отсутствие специального законодательного регулирования местного самоуправления на уровне федерации. В то же время гарантия местного самоуправления и правовая основа для его регулирования на уровне федеральных земель установлена Основным законом (Конститу-

цией) Федеративной Республики Германия и конституциями ее земель. Пункт 2 ст. 28 Основного закона гласит: «Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках установленной законами компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления...». Реализация права на местное самоуправление применительно к муниципальным образованиям означает гарантию существования общин (*Gemeinden*) и их объединений (районов, *Landkreise*) в качестве субъектов права, а также установление определенного круга задач для самостоятельного решения и ответственности.

Похожая терминология возникает в Конституции Польши 1997 г., в которой говорится о «задачах» местных властей (Задания) (ст. 163 и 166, в частности); однако термин «компетенция» (*kompetenzja*) появляется, лишь когда утверждается, что «конфликты компетенции» (*sprawy kompetencyjne*) между независимыми органами местного самоуправления и государственными органами должны решаться административными судами (ст. 166.3).

Испанское законодательство, напротив, использует термин «компетенция» для вопросов, относящихся к сфере ответственности местного органа власти (Закон № 7/1985, ст. 25 и 26), и проводит четкое различие между такими полномочиями и «прерогативами» (*potestades*) (ст. 4).

В новом тексте ч. V Конституции Италии в пересмотренной версии от 18 октября 2001 г. используются термины «функции» и «полномочия», тогда как в предыдущем тексте упоминались только «функции»; если в старом тексте упоминалась «законодательная функция», то в новом уже используется термин «законодательная власть» (ст. 117). Что касается местных органов власти, то в новой ст. 118 проводится различие между «функциями» и «полномочиями» («*secondo le rispettive*») компетенции (п. 2). Эта формулировка предполагает, что «функции» являются содержанием или предметом полномочий.

*В настоящее время почти все европейские государства либо в своих конституциях, либо в своем законодательстве признают общий характер компетенции муниципалитетов.* Какая бы формулировка ни использовалась, «общая оговорка о компетенции» всегда неопределенна, поскольку подразумевает свободу, а не принцип присвоения задач<sup>1</sup>. Это означает, что муниципалитет может действовать в любом вопросе, при условии, что его действия отвечают местным интересам, соответствуют закону и не ущемляют полномочия другого центрального или субнационального органа власти.

Общий характер полномочий муниципалитетов не препятствует тому, чтобы закон назначал муниципалитетам определенные конкретные задачи и устанавливал объем свободы действий, которыми они

<sup>1</sup> Hazell V. Hammersmith and Fulham London Borough Council [1991] 2 W.L.R.372. § 1–13, and Lord Templeman. P. 562–566.

пользуются при осуществлении этих задач. На практике действия, выполняемые в соответствии с общей оговоркой о компетенции, всегда носят остаточный характер во всех выполняемых функциях. Объем деятельности местных властей в основном состоит из функций, определенных законом.

В Соединенном Королевстве доктрина *ultra vires* применяется к большинству актов местной власти (имеется в виду, что советы могут делать только то, на что они прямо уполномочены законом). Раздел 2 Закона о местном самоуправлении 2000 г. (и его аналог в шотландском законодательстве) в настоящее время предоставляет местным властям общие полномочия для содействия экономическому, социальному и экологическому благосостоянию своего района. Ограничения в разд. 3 этого закона сопоставимы с теми, которые установлены в странах, законодательство которых прямо включает пункт об общей компетенции. Однако это последнее ограничение, по-видимому, было смягчено Законом о местном самоуправлении 2003 г., который позволяет местным органам власти городов свободно исполнять любые функции, возложенные на них законом (в частности, разд. 1–3 и 12), при условии соблюдения принципа разумности.

Конституция Австрии отличается тем, что в ней подробно описываются полномочия, которые городские муниципалитеты осуществляют для выполнения своих функций, в том числе правоохранительной (ст. 118), но в ней не указывается предмет этих полномочий. Это может быть способом разграничения между местными (или аналогичными) собственными органами власти и автономными региональными властями или федеральными образованиями, чьи функции всегда закреплены в конституции или в законе, подлежащем особой процедуре (например, в специальном законе Бельгии об институциональной реформе).

В Испании нормативная власть местных органов вытекает из разд. 4 Общего закона о местных органах власти, но также является юридическим следствием принципа автономии, закрепленного в ст. 137 Конституции, и описывается как регулирующая власть. Эта регулирующая власть осуществляется в соответствии с национальным или региональным законодательством, но также используется для регулирования функционирования или использования местной инфраструктуры и общественных услуг или в контексте общей компетенции органов власти, поскольку это не влияет на полномочия других административных органов.

В Италии пересмотр Конституции в 2001 г. привел к значительным изменениям в правовых отношениях между центральным и региональным правительством. При этом нельзя сказать, что подобные изменения сильно повлияли на положение местных органов власти. Они, как и регионы, обладают полномочиями разрабатывать свои собственные нормативные правовые акты (ст. 114 (2)), но местные власти обладают этой возможностью в соответствии с национальным законодательством, поскольку установление общих норм о местном самоуправлении и

основных функций муниципалитетов, провинций и «столичных городов» является исключительно обязанностью центрального правительства (ст. 117 р). Новая ст. 117 наделяет их регулирующими полномочиями исключительно в отношении «организации и выполнения возложенных на них функций». Следовательно, по факту местные власти Италии подчиняются региональной регулирующей власти, хотя в законодательстве сказано, что вмешательство национальной или региональной регулирующей власти в административные функции, возложенные на местные органы власти, должно просто соответствовать «основным требованиям единообразия» (разд. 4.4).

Следует отметить, что ранее в странах Европы наблюдалась тенденция перераспределения задач муниципалитетов (сервисов) из публичного сектора в частный. Считалось, что подобный подход позволит снизить затраты публичных органов власти, например, по исполнению функции обеспечения электроэнергией.

В настоящее время в муниципальном секторе наблюдается обратная тенденция возврата услуг из частного сектора по нескольким причинам. В глобальном масштабе неолиберальная вера в превосходство рыночных сил и частного сектора над государственным сектором была глубоко разрушена банкротством Lehman Brothers в сентябре 2008 г. и наступившими в результате этого финансовыми и экономическими последствиями во всем мире, а также политическими последствиями. Поднявшееся общественное возмущение вызвало широкую переоценку государством роли и преимуществ осуществления полномочий именно органами местного самоуправления, а не частными компаниями.

Национальными правительствами и Европейским союзом (далее — ЕС) была подчеркнута и усилена роль местных органов власти в осуществлении ими целого ряда полномочий на местном уровне. Например, после ядерной катастрофы в Фукусиме в марте 2011 г. власти ЕС призвали органы местного самоуправления взять на себя повышенную ответственность в этом вопросе. Кроме того, в протоколе к Лиссабонскому договору от декабря 2009 г. ЕС прямо признал и предоставил местным властям «широкое усмотрение» в «предоставлении, вводе в эксплуатацию и организации услуг общего экономического интереса»<sup>2</sup>.

Возвращение государственного/муниципального сектора развивалось по двум направлениям. Муниципальные компании были созданы заново или расширились, в том числе путем слияния и образования межмуниципальных компаний. Кроме того, муниципалитеты приступили к перестройке предприятий и услуг путем повторного приобретения акций, ранее проданных частным компаниям, или путем реинсор-

<sup>2</sup> Wollmann H. Public and Personal Social Services in European Countries from Public/Municipal to Private and Back to Municipal and «Third Sector» // International Public Management Journal. 2018. Vol. 21. Iss. 3. P. 413-431. DOI: 10.1080/10967494.2018.1428255.

синга ранее предоставленных сторонних (контрактных) услуг после истечения срока действия соответствующих концессионных договоров.

По итогам изучения подходов к законодательному регулированию деятельности местных властей в странах Европы можно сделать следующие выводы.

Во-первых, во всех изученных странах местные органы власти городов осуществляют регулятивные полномочия с целью выполнения своих функций, и эти регулятивные полномочия должны исполняться в соответствии с законом и нормативными актами вышестоящих органов.

Во-вторых, ситуации в разных странах наиболее заметно расходятся в отношении фискальной власти на фоне общей тенденции эрозии фискальной власти местных властей (единственными исключениями являются Италия и Швеция). Тем не менее Испания, Франция, Италия и Швеция отличаются тем, что более 30% бюджетных ресурсов муниципалитетов поступают из собственных местных налогов.

Позитивным исключением является Италия, где закон восстановил фискальную власть городских муниципалитетов с 1993 г. Отличительным критерием, принятым здесь, является использование фискальной власти в объеме не менее 40% от общего объема ресурсов. Это не произвольный порог, а определенный в результате предыдущих исследований, демонстрирующих, как ниже этого уровня местные бюджеты все больше зависят от трансфертов.

Что касается средств, доступных местным органам власти большинства стран, — это получение финансов путем организации предоставления населению публичных услуг (которые часто являются платными). Подобные полномочия могут быть реализованы только благодаря свободе местных властей организовать свою администрацию и выбрать тип управления услугами. Также выбираются регулирующая власть, фискальная власть и, наконец, наличие контрактов с государством или вышестоящими органами. Эти элементы дают представление о способности местных органов власти разрабатывать и осуществлять местную политику<sup>3</sup>.

В-третьих, договорные отношения между государственными органами и местными властями с целью организации сотрудничества или координации их деятельности становятся все более распространенными в европейских странах. По сути, это вертикальные отношения, но итальянское законодательство также допускает соглашения между властями одного уровня, например, местными.

Шесть основных стран характеризуют наличие подобных договорных отношений: Испания (между автономными сообществами и муниципалитетами, но также очень часто между государством и автономными сообществами), Франция, Италия, Ни-

дерланды, Португалия и, с 2004 г., Великобритания. В большинстве случаев эти контракты охватывают программы или проекты и совместное финансирование. Регулирующие их положения наиболее подробно описаны в Италии и Португалии, а контракты наиболее распространены во Франции и этих двух странах. В Англии через правительственные учреждения регионов правительство поддержало развитие местных «партнерств» между местными властями и центральным правительством с целью реализации конкретной политики (местные стратегические партнерства)<sup>4</sup>.

Таким образом, компетенция местного самоуправления в зарубежных странах состоит из триады функция-задача по ее исполнению-ответственности, что очень схоже с пониманием полномочий в Российской Федерации. Такие функции на органы местного самоуправления возлагаются либо специальным актом, либо в порядке наделения их общей компетенцией. При этом часть задач исполняют и территориальные органы государственной власти. Для их взаимодействия в Европе распространена договорная практика.

Итак, подводя итоги проведенному анализу, выделим, что может быть использовано в практике развития местного самоуправления в Российской Федерации.

1. Достаточно прогрессивным является понятие общей компетенции, которое позволяет органам местного самоуправления осуществлять те функции, которые им не запрещены законом. Подобное общее закрепление понимания компетенции и разграничения полномочий могло бы быть применено и в законодательстве Российской Федерации. В российском праве у правоприменителя другая позиция: органы местного самоуправления вправе исполнять то, что разрешено. Правоохранительные органы часто оспаривают возможность исполнения органами местного самоуправления взятых на себя факультативных вопросов местного значения. Также проблемой российской практики является установление дополнительных задач нормативными правовыми актами. Все вместе создает сложную структуру реализации компетенции, которая не всегда понятна муниципалитетам. И при этом за неисполнение таких полномочий наступает ответственность. Поэтому, с нашей точки зрения, уже назрела необходимость упорядочить компетенционную сферу органов местного самоуправления в России и законодательно обозначить основные критерии ее установления. В основу таких критериев важно положить принцип самостоятельности органов местного самоуправления при исполнении ими своих задач.

2. В зарубежных странах и в Российской Федерации до сих пор остро стоит вопрос наличия у муниципальных образований ресурсов для исполнения своей компетенции. Фискальная политика большинства стран не предусматривает передачи таких ресурсов на

<sup>3</sup> Компетенции местных органов власти в Европе. Исследование европейского комитета местной и региональной демократии. 2007. URL: <http://www.lgsc.org.uk/fs/doc/publications/competency-framework-for-local-government.pdf>

<sup>4</sup> Общая сила компетенций. URL: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/general-power-competence--0ac.pdf>

местный уровень. Здесь практически применим опыт Италии, где не менее 40% от объема общих ресурсов должно быть передано на местный уровень. Подобный порог обеспеченности позволяет муниципалитетам сохранять определенную самостоятельность в реализации своих функций.

3. Стоит обратить внимание на англосаксонскую модель, в которой предусматриваются широкий спектр партнерских отношений между федеральным центром, субъектами и местным самоуправлением.

Так, в ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено межмуниципальное сотрудничество. Причем уже накоплен определенный опыт такого сотрудничества<sup>5</sup>. В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и за-

щиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

В Российской Федерации возможно совершенствование таких партнерских отношений, распространение их не только на местный уровень, но и на организацию взаимодействия между государственными органами и местным самоуправлением.

Для того чтобы партнерство было эффективным, государственные органы, субъекты Российской Федерации и местные власти должны стремиться к постановке совместных целей на национальном уровне, которые могут быть достигнуты конкретно на местах. Создание партнерских отношений должно сопровождаться механизмом, с помощью которого местный и региональный опыт поможет выделить недостатки в рамках национальной политики.

Таким образом, очевидно, что структура компетенции в зарубежных странах, а также возникающие проблемы наличия ресурсов и самостоятельности исполнения органами местного самоуправления своих полномочий являются общими и для стран Европы, и для Российской Федерации. Поэтому важно изучать и описывать общие тенденции развития городов в мире для предложения возможного решения таких проблем.

<sup>5</sup> Договорный механизм востребован более чем двумя третями муниципалитетов. Так, по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2018 г. 787 муниципальных районов передали часть полномочий по решению своих вопросов местного значения 239 городским и 8,3 тыс. сельским поселениям; в 2019 г. соответственно 760 муниципальных районов передали часть своих полномочий 255 городским и 7,8 тыс. сельских поселений (см. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.). Мониторинг Минюста РФ. URL: [https://minjust.ru/sites/default/files/inf\\_0.docx](https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx))

## References

1. Wollmann H. Public and Personal Social Services in European Countries from Public/Municipal to Private and Back to Municipal and «Third Sector» / H. Wollmann // International Public Management Journal. 2018. Vol. 21. Iss. 3. P. 413–431.

### Уважаемые коллеги!

Вышел в свет ежегодный сборник «Научные труды РАЮН», выпуск 19. В сборнике опубликованы доклады участников XIX Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и современный правопорядок», которая состоялась 27–30 ноября 2018 года на площадке Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Сборник содержит следующие разделы:

- Теория и история государства и права. История правовых и политических учений
- Конституционное и муниципальное право
- Административное право. Финансовое право
- Международное право
- Банковское право
- Гражданское право. Семейное право
- Гражданский и арбитражный процесс
- Право интеллектуальной собственности
- Предпринимательское право
- Трудовое право. Право социального обеспечения
- Природоресурсное право. Экологическое право
- Уголовное право. Криминология. Уголовно-исполнительное право
- Уголовный процесс. Прокурорский надзор
- Судебная экспертиза. Криминалистика. Оперативно-розыскная деятельность
- Юридическое образование

Книга предназначена для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических вузов.

С полной версией сборника вы можете ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги»: <http://lawinfo.ru/book/2019/>