

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 1 / 2020

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Шугрина Е.С. Меры государственной поддержки моногородов (обзор экспертно-аналитических разработок и их воплощение в текстах принимаемых решений).....3

Игнатьева А.В., Пахомов А.В. Реализация национальных проектов на муниципальном уровне: первые итоги и пути повышения эффективности 11

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Волкова М.А. Развитие локальной экономики на основе создания и продвижения уникальных территориальных брендов: ограничения и возможности 18

Сыров А.Н. Актуальные вопросы управления бесхозными объектами инженерной инфраструктуры на муниципальном уровне для повышения устойчивости муниципального образования.....23

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Левина В.В. Вовлеченность граждан как фактор развития инициативного бюджетирования в Тульской области 28

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Соснин Д.П. Влияние трансформации общественных пространств на безопасность городской среды 35

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Кожевников О.А. К вопросу об эффективности реализации конституционно-правовой судебной защиты в муниципальных образованиях.....38

Кустов С.С. Особенности судебной практики в сфере укрупнения муниципальных образований в России 43

Лучшие муниципальные практики:
муниципалы выигрывают в судах.....47

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, Центр местного самоуправления ИУРР 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);

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);

Левина Вера Владимировна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета (г. Тула);

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 23.03.2020.
Номер вышел в свет 01.04.2020.
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. 1 / 2020

TERRITORY DEVELOPMENT

- Shugrina E.S.** Means of the State Support of Monocities (a Review of Expert and Analytical Developments and Manifestation Thereof in Texts of Adopted Decisions) 3
- Ignatyeva A.V., Pakhomov A.V.** The Implementation of National Projects on the Municipal Level: The First Results and Ways to Raise Efficiency 11

MUNICIPAL ECONOMY

- Volkova M.A.** Local Economy Development Based on the Creation and Promotion of Unique Territorial Brands: Limitations and Opportunities 18
- Syrov A.N.** Relevant Issues of the Management of Ownerless Engineering Infrastructure Objects on the Municipal Level to Raise the Stability of a Municipal Structure 23

MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

- Levina V.V.** Citizen Involvement as a Proactive Budgeting Development Factor in the Tula Region 28

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- Sosnin D.P.** The Influence of Public Space Transformation on the Security of the Urban Environment 35

JUDICIAL PRACTICE

- Kozhevnikov O.A.** On the Efficiency of the Implementation of Constitutional Law Judicial Protection in Municipal Structures 38
- Kustov S.S.** Judicial Practice Peculiarities in Terms of the Enlargement of Russian Municipal Structures 43
- The Best Municipal Practices: Municipal Workers Win in Courts 47

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);

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);

Levina Vera V., Doctor of Economics, Associate Professor,
Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University (Tula);

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 23.03.2020.
Edition printed 01.04.2020.
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.

Меры государственной поддержки моногородов (обзор экспертно-аналитических разработок и их воплощение в текстах принимаемых решений)

Шугрина Екатерина Сергеевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru

В статье анализируются существующие меры государственной поддержки монопрофильных территорий, показываются основные этапы их формирования.

Ключевые слова: моногорода, монопрофильные территории, ТОР, государственная поддержка, развитие территории, инфраструктура.

Means of the State Support of Monocities (a Review of Expert and Analytical Developments and Manifestation Thereof in Texts of Adopted Decisions)

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), LL.D., Professor

The article analyzes existing means of the state support of monoprofile territories, shows the main stages of the establishment thereof.

Keywords: monocities, monoprofile territories, priority development area, state support, territory development, infrastructure.

Экономисты давно обратили внимание на то, что опыт развития городов, в том числе монофункциональных и полифункциональных, в нашей стране богат и должен быть использован. «Необходимо уразуметь, что не монофункциональность виновата в том, что в кризисе города. ...Причина — в развале отраслей, предприятий, которые служили градообразующей базой монофункциональных городов. Если бы отрасли работали исправно, города были бы нужным звеном народнохозяйственного комплекса. Когда с отраслями все в порядке, проблемы монофункциональных городов не существует. Они необходимы, а их продукция востребована, в том числе для высокотехнологичных производств»¹.

Подобную позицию занимают и иные исследователи, одни дополнительно обращают внимание на то, что в рыночных условиях моногорода оказались неконкурентными в силу чрезмерной функциональной ориентации экономики города на один рынок сбыта². Другие обосновывают, что исчезновение плановой экономики, т.е. единого центра принятия решения, является одной из причин неконкурентоспособности моноотраслевых игроков (компаний, различных производственных структур) при переходе к рыночной экономике³.

Поэтому одна из системных мер государственной поддержки моногородов должна быть связана с развитием инфраструктуры (в том числе транспортной, логистической инфраструктуры), направленной на улучшение связности моногородов с иными территориями и рынками. Это, в частности, предполагает развитие законодательства о межмуниципальном и межрегиональном сотрудничестве, вовлечение моногорода в процессы развития агломераций.

Кроме названной, выделяются следующие проблемы моногородов современной России: удаленность некоторых городов от основных экономических центров; чрезмерная экологическая нагрузка на территории, где расположены градообразующие предприятия; устаревшие технологии, износ основных фондов градообразующих предприятий; наличие на балансе предприятий транспортной, коммунальной и социальной городской инфраструктур; высокая зависимость муниципальных бюджетов от налоговых платежей градообразующих предприятий; задолженность по заработной плате⁴.

Международный опыт помощи моногородам предусматривает четыре основных варианта развития моногорода: диверсификация градообразующего предприятия с помощью кредитов — заводы начинают выпускать более востребованную продукцию; закрытие градообразующего предприятия

¹ Лаппо Г.М. Разнообразие городов как фактор успешного пространственного развития России // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019 (4). С. 3–23.

² Баранов Д.Н., Постовалова А.А. Исторический процесс и варианты решения проблемы моногородов в России // Потенциал социально-экономического развития Российской Федерации в новых экономических условиях : материалы II международной научно-практической конференции : в 2 ч. Ч. 2. М., 2016. С. 37–47.

³ Крюков В.А. Моногорода и освоение сырьевых ресурсов на стадии высокой степени зрелости ресурсной базы // Вестник Кемеровского государственного университета.

Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2019. Т. 4. № 1. С. 98–105.

⁴ Бикинеева А.Н. Моногорода и монорегионы России: сущность, проблемы и пути их решения // Актуальные вопросы науки и практики XXI в. : материалы международной научно-практической конференции (21–22 декабря 2015 г.). Нижневартовск : Издательский центр «Наука и практика», 2016. С. 51–55.

и создание нового бизнеса, что возможно только при привлечении сторонних средств; превращение моногородов в города-спутники более крупных городов; если ни один из перечисленных вариантов реализовать не удастся, то деятельность градообразующих предприятий сворачивается, а жители переселяются в другие регионы⁵. Названные варианты могут быть учтены и при разработке мер государственной поддержки моногородов. Видно, что комплекс мер предполагает меры, направленные на развитие или изменение бизнеса, а также развитие территории.

Следует обратить внимание на то, что если сохраняется населенный пункт, муниципальное образование, то население, проживающее на его территории, должно быть обеспечено всеми правами и свободами, всем комплексом публичных услуг, которыми обладают жители иных территорий. В этой связи достаточно серьезной проработки заслуживает набор мер государственной поддержки, ориентированных на так называемое управляемое сжатие (переселение жителей; формирование поселков, основанных на вахтовых принципах работы, и т.п.). Последнее особенно актуально для моногородов, ориентированных на добычу, переработку ресурсов.

Применение мер поддержки, в особенности адресных, предполагает наличие полной и достоверной информации о ситуации в моногородах и разработку мер государственной поддержки для конкретной территории. Это, в свою очередь, означает необходимость сосредоточения полной, достоверной, верифицированной информации в одном месте, а также позволит оперативно проводить исследования состояния моногорода и принимать необходимые решения.

К сожалению, таких исследований в настоящее время не так много. Можно выделить экспертные работы, в том числе выполненные в инициативном порядке, и официальные.

Официальная информация, содержащая полные обобщенные сведения о ситуации в моногородах и находящаяся в открытом доступе, отсутствует. В настоящее время действует Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 854 (ред. от 24.09.2018) «Об организации в Минэкономразвития России ведения комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)», однако ни одного доклада, подготовленного по его результатам, обнаружить не удалось.

В числе комплексных *экспертно-аналитических материалов* о ситуации в российских моногородах, находящихся в открытом доступе, можно назвать следующие исследования.

1. В 2011 г. Институт экономики города подготовил Аналитический доклад по вопросам управления развитием моногородов⁶. Мерам государственной

поддержки был посвящен целый раздел Доклада. Анализируя роль и значение комплексных инвестиционных планов, авторы предлагают их регулярное обновление по результатам постоянного мониторинга социально-экономической ситуации в моногородах. Отдельное внимание уделялось важности вовлечения населения. По мнению авторов Доклада, в основе формирования системы поддержки должно лежать следующее:

- соблюдение баланса государственных интересов — экономических, социальных и геостратегических;
- «рыночный» подход к поддержке градообразующих предприятий и муниципальных образований;
- баланс краткосрочных и долгосрочных целей и задач развития моногородов;
- стимулирование разработки местных программ развития;
- повышение самоорганизации общества;
- повышение мобильности населения;
- мониторинг социально-экономической ситуации в моногородах;
- использование механизма общественных работ для снижения уровня безработицы.

Государственную политику воздействия на моногорода по необходимости следует дифференцировать в соответствии с множественностью типов российских моногородов. Главным критерием этой дифференциации должна быть сила воздействия государственных мер — от прямого управления и финансовых ассигнований до косвенных мер и мониторинга. В работе были сформулированы некоторые предложения по типологии моногородов, в том числе по признаку принадлежности градообразующего предприятия государству или частной организации.

2. В 2013 г. «Базовый элемент» провел исследование в 18 моногородах и малых городах России, расположенных в 13 субъектах РФ⁷. В рамках этого исследования, выполненного специалистами Центра стратегических разработок (ЦСР), была проанализирована социально-экономическая ситуация в выбранных городах, проведена их типологизация в зависимости от перспектив развития градообразующих предприятий и возможностей мобилизации собственного потенциала городских экономик. Кроме того, были изучены лучшие мировые практики реновации с целью адаптации найденных решений для развития монопрофильных поселений России.

По мнению авторов исследования, в основе новой государственной политики по поддержке моногородов должен лежать дифференцированный подход к разным типам моногородов; были выделены три типовые модели развития российских моногородов — «Управляемое сжатие», «Стабильный моногород» и «Индустриальная диверсификация».

В этой связи можно отметить, что в работах некоторых исследователей используется чуть иная терминология. Так, ряд исследователей предлага-

⁵ Поповичева Н.Е., Полянин А.В. Проблемы развития моногородов в современных условиях // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 4. С. 186–193.

⁶ Аналитический доклад по вопросам управления развитием моногородов. ООО «Институт экономики города». М., 2011. 42 с.

⁷ Моногорода. Перегрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях. М., 2013. 53 с.

ют выделять такие типы, как: 1) динамичный город — динамичное ГРОП (градообразующее предприятие); 2) динамичный город — деградирующее ГРОП; 3) деградирующий город — динамичное ГРОП; 4) деградирующий город — деградирующее ГРОП. В этом случае вариативность сценариев может быть следующей: закрытие моногорода, неуправляемое сжатие, управляемое сжатие, умеренно негативное развитие, стабильное развитие, диверсификация экономики. Вероятность выбора и реализации сценария определяется типом города⁸.

Эксперты ЦСР обратили внимание на то, что для формирования модели развития моногорода надо одновременное наличие мероприятий органов публичной власти, местного сообщества и градообразующего предприятия. Длительное время на важность вовлечения местного сообщества для решения проблем моногородов в текстах программных документов не обращалось внимание; именно это явилось одним из недостатков «Комплексной программы поддержки моногородов», сформулированных Счетной палатой РФ; этому аспекту уделено большое внимание в проекте новой государственной программы «Развитие моногородов»⁹.

В рамках вышеназванного исследования «Базового элемента» анализировались следующие меры государственной поддержки:

- комплекс мер по обеспечению занятости высвобождаемых работников;
- экономические механизмы (индустриальные парки, подготовленные промплощадки; прямые меры административного характера (снижение налоговой нагрузки, предоставление муниципального имущества и др.); повышение инвестиционной привлекательности города; поддержка малого и среднего предпринимательства (далее — МСП), в том числе действующего);
- градостроительная политика (политика по сжатию освоенного пространства (жилой фонд, ЖКХ); развитие фонда муниципального жилья; развитие инженерной инфраструктуры; развитие городской среды и общественных пространств);
- социальная политика (сохранение социальных учреждений; кадровая политика в социальной сфере (программа малых дел); развитие социальных инициатив местного сообщества);
- характер запроса на поддержку со стороны федерального органа исполнительной власти (программа по переселению; программа по обеспечению социальных гарантий; программа содействия оптимизации инженерной инфраструктуры; программа поддержки жилищной инфраструктуры; программа поддержки жилищной политики; программа по обеспечению социальных гарантий; программа содействия развитию действующего МСП; программа финансирования производственной инфраструктуры; программа развития инженерной инфраструктуры).

⁸ Землянский Д.Ю., Ламанов С.В. Сценарии развития монопрофильных городов России // Вестник Московского университета. Сер. 5: География. 2014. № 4. С. 69–74.

⁹ Более подробно об этом см. ниже.

Специалисты ЦСР, которые готовили исследование по заказу «Базового элемента», обращали отдельное внимание на важность формирования необходимой нормативно-правовой базы, в том числе принятия Федеральной целевой программы (ФЦП) и внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. В 2014 г. Институт экономики города существенно переработал собственный доклад, подготовив новый¹⁰. В Докладе констатируется, что оказанная государством поддержка привела к определенным положительным результатам, в том числе: почти двукратное снижение уровня безработицы; создание более 80 тыс. новых рабочих мест; рост на 20% числа малых предприятий.

Несмотря на это, по разным причинам, часть из которых называется в Докладе, авторы обосновывают необходимость реформирования системы мер государственной поддержки, которая должна учитывать тип поддерживаемой территории. По мнению экспертов, типология моногородов должна учитывать потенциал развития градообразующего предприятия и потенциал диверсификации городской экономики в целом (без учета градообразующего предприятия). В зависимости от сочетания этих факторов было предложено выделять следующие четыре типа моногородов: стабильные, условно-стабильные, проблемные и кризисные города. От отнесения моногорода к тому или иному типу должны зависеть: выбор форм и методов поддержки; состав основных субъектов предоставления этой поддержки (федеральный центр, субъект РФ, органы местного самоуправления, бизнес); критерии инвестиционных проектов, которые могут претендовать на государственную поддержку в моногородах данного типа¹¹.

4. В июне 2017 г. Институтом комплексных стратегических исследований (ИКСИ) был подготовлен аналитический доклад, содержащий определенные обобщения социально-экономической ситуации в моногородах¹². О мерах государственной поддержки в материале не говорится.

5. В 2017 г. был презентован и отчет Фонда поддержки моногородов о работе программы¹³. Материал больше носит характер презентационного, однако результаты о первых итогах работы программы получить можно.

6. Кроме экспертных организаций (наиболее крупные и известные аналитические материалы перечислены выше), анализом мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований занимались и отдельные ученые. Не приводя всей библиографии, следует упомянуть

¹⁰ Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Государственная поддержка моногородов России. М., 2014. 16 с.

¹¹ Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Государственная поддержка моногородов России. М., 2014. С. 8.

¹² Аналитический доклад. ИКСИ. М., 2017. 9 с. URL: https://icss.ru/images/pdf/research_pdf/MONOTOWNS.pdf

¹³ Макиева И.В. Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов». Итоги 2017. М., 2017. 32 с.

монографии видного эконом-географа, урбаниста, академика РАН В.Я. Любовного¹⁴.

По мнению академика, проблемы развития моногородов не могут решаться «точечно» — применительно к отдельным моногородам, а только во взаимосвязи с общим территориальным контекстом, учитывающим особенности социально-экономического развития страны и «своего» региона, размещения производительных сил, формирования системы расселения и транспортного каркаса, влияния природно-экологических условий¹⁵. По мнению В.Я. Любовного, для улучшения ситуации в моногородах необходимы:

— пересмотр общего негативного отношения к градообразующим предприятиям;

— уточнение общего состава моногородов и их ранжирование по степени нуждаемости в разных видах государственной помощи;

— совершенствование финансово-бюджетных отношений между различными территориальными уровнями;

— совершенствование региональной политики; кардинальное повышение роли местного самоуправления в решении всего комплекса вопросов социально-экономического развития и организации благоприятной среды жизнедеятельности;

— повышение роли и ответственности бизнес-сообщества (собственников градообразующих объектов) за проведение политики, позволяющей максимально снизить негативные последствия принимаемых решений для населения моногородов¹⁶.

Рассмотрим, как *экспертно-аналитические разработки воплощались в конкретных решениях, принимаемых органами публичной власти*. Анализ текстов нормативных правовых актов позволяет выделить ряд ключевых решений.

В 1990-е годы государственная поддержка моногородов носила бессистемный характер. Не было единого понимания того, что такое «градообразующее предприятие»; как правило, о них говорилось в контексте банкротства предприятия и безработицы/занятости населения¹⁷. В этот период разраба-

тывались и апробировались отдельные меры, в том числе связанные с переселением высвобождаемых сотрудников¹⁸.

Новый этап выработки мер государственной поддержки начался в 2009 г. после известных событий в Пикалево. В частности, были приняты Основные направления антикризисных действий Правительства РФ на 2010 год¹⁹, в которых содержался раздел, посвященный реструктуризации экономики моногородов. В документе говорилось, что для обеспечения устойчивости положительных тенденций в экономике необходимо проведение активной упреждающей политики по реструктуризации экономики моногородов, ситуация в ряде из которых (в частности, в г. Тольятти, г. Нижний Тагил) может оказать негативное влияние на экономику целых регионов и отраслей. Правительством РФ одобрен перечень моногородов, в отношении которых будут разработаны и реализованы программы оздоровления. В 2010 г. из федерального бюджета на эти цели планировалось выделить 10 млрд руб. в виде субсидий и еще 10 млрд руб. в виде кредитов региону. При этом основной акцент — не поддержка занятости на неэффективных градообразующих предприятиях, а реструктуризация этих предприятий, создание альтернативных рабочих мест, диверсификация экономики моногородов, в том числе через формирование отдельных программ по развитию малого бизнеса в моногородах, включающих создание с привлечением бюджетных средств технопарков и бизнес-инкубаторов (на эти цели планировалось выделить до 2 млрд руб. из общей суммы предусмотренных на цели поддержки моногородов субсидий). Всего в 2010–2011 гг. на государственную поддержку монопрофильным муниципальным образованиям было выделено, по оценкам одних экспертов, около 28 млрд руб.²⁰; других — 24,1 млрд руб.²¹ Поддержка носила точечный характер и была адресована отдельным территориям — финансовую поддержку из федерального бюджета получили около 50 муниципальных образований (примерно 15% общего числа моногородов).

Все моногорода были поделены на депрессивные и прогрессивные. Первые планировалось расселить. Руководство Минрегиона России считало экономически нецелесообразным поддерживать города, в которых предприятия работают на технологиях 30–40-летней давности, где не было модернизации последние 15 лет и которые удалены от рынков сбыта. Остальным государством было готово помочь²².

Позже, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О кри-

¹⁴ Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М. : ЗАО «Дортранспечать», 2009. 110 с. ; Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования. М. : Экон-Информ, 2018. 445 с.

¹⁵ Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования. М. : Экон-Информ, 2018. С. 426.

¹⁶ Там же. С. 439–441.

¹⁷ См., например: Постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими» // СПС «КонсультантПлюс»; Перечень городов и других населенных пунктов с моноэкономической структурой и критической ситуацией на рынке труда, утвержденный письмом Минтруда России и Минэкономки России от 30 сентября 1999 г. № 6489-ММ // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Минтруда РФ от 22 января 2001 г. № 11 «Об утверждении Положения о мониторинге городов и других населенных пунктов с моноэкономической структурой и высоким уровнем безработицы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Более подробно об этом см.: Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Указ. соч. С. 4.

¹⁹ Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год : одобрены на заседании Правительства РФ (Протокол от 30 декабря 2009 № 42) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Баранов Д.Н., Постовалова А.А. Указ. соч.

²¹ Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д. Указ. соч. С. 5.

²² Козодубов А.А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 34–39.

териях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» все моногорода были поделены на три категории (это деление сохранено до настоящего времени).

Моногорода должны были разработать так называемые КИПы — комплексные инвестиционные планы. Несмотря на наличие методических рекомендаций по их подготовке²³, задача для моногородов была достаточно сложной и новой, требующей наличия специализированных компетенций и специалистов, обладающих ими. Фактически органы местного самоуправления должны были придумать в довольно короткие сроки механизм повышения инвестиционной привлекательности собственных территорий — эта задача была довольно сложной даже для федеральных органов государственной власти.

В качестве одного из инструментов государственной поддержки моногородов предусматривалось создание ТОР или ТОСЭР (территории опережающего развития, территории опережающего социально-экономического развития) на территории моногородов — был разработан и принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»²⁴.

В ст. 2 закона говорится, что территория опережающего социально-экономического развития (ТОР) создается в соответствии с решением Правительства РФ и означает установление особого правового режима осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Получение статуса ТОР означает наличие особых налоговых условий, административных правил — действуют особые инвестиционные условия.

На портале [МОНОГОРОДА.РФ](http://monogoroda.ru) размещена информация о том, что в настоящее время действуют 190 ТОСЭР.

4 сентября 2014 г. на сайте Правительства РФ был размещен комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности монопрофильных муниципальных образований, подготовленный Минэкономразвития РФ во исполнение перечня поручений, данных по итогам Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 27 декабря 2013 г., и утвержденный Председателем Пра-

вительства РФ Д. Медведевым²⁵. Комплекс мероприятий предусматривал: разработку методических и организационных основ деятельности органов государственной власти и организаций для содействия стабильному социально-экономическому развитию моногородов; содействие повышению инвестиционной привлекательности моногородов и стимулированию инвестиционной активности на территориях моногородов; обеспечение системности мер государственной поддержки, направленных на развитие экономики и стабилизацию социальной обстановки в моногородах. Предполагалось также создание специализированной организации — фонда развития моногородов, который должен был выполнять роль проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах.

На заседании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 13 июля 2016 г. № 1) был утвержден перечень основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 г. и на период до 2025 г. В качестве основных направлений были названы: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жилье, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформа контрольной и надзорной деятельности, безопасные и качественные дороги, моногорода, экология. Моногорода вошли в число основных направлений стратегического развития страны.

Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11) утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов». В качестве целевых показателей программы предусматривалось:

- количество созданных новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующего предприятия;
- снижение количества муниципальных образований, относящихся к монопрофильным;
- реализация мероприятий «Пять шагов благоустройства»;
- объем инвестиций в основной капитал, в том числе внебюджетных;
- обучение команд, управляющих проектами развития моногородов.

Основные меры государственной поддержки заключались в создании территорий опережающего социально-экономического развития; формировании и обучении команд, управляющих проектами развития моногородов; создании рейтинга глав российских моногородов; разработке и сопровождении программ повышения качества среды моногородов; реализации совместных мероприятий в рамках приоритетных программ и проектов по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации до 2018 г. и на период до 2025 г., в том числе в области здравоохранения, образования,

²³ См.: Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов // По материалам сайта органов государственной власти Республики Чувашия: gov.sar.ru/home/24/oip/17.doc

²⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

²⁵ По материалам сайта: <http://government.ru/orders/selection/405/14602/>

качества дорог, жилищно-коммунального хозяйства и городской среды, развития малого и среднего предпринимательства, развития промышленности.

Бюджет программы был предусмотрен только на 2017–2018 гг. и составлял 11 189,1 млн руб. Программой предусматривалось, что бюджет программы на период 2019–2025 гг. будет сформирован при подведении итогов реализации программы в 2016–2018 гг.

В рамках парламентских слушаний на тему «О ходе реализации приоритетной программы “Комплексное развитие моногородов”»²⁶, которые прошли в Совете Федерации 5 декабря 2017 г., были названы следующие проблемы и риски реализации программы: во-первых, большое количество отчетных материалов, которые вынуждены предоставлять моногород в рамках мониторинга реализации мероприятий приоритетной программы, федеральные органы исполнительной власти и организации, являющиеся ответственными за ее реализацию; во-вторых, ограниченный доступ моногородов к статистической информации, на базе которой ими формируются отчеты, что в конечном итоге сказывается на полноте и достоверности представляемых ими сведений; в-третьих, недостаточность средств регионального и местного бюджетов на выполнение предусмотренных приоритетной программой мероприятий; в-четвертых, отсутствие в приоритетной программе мероприятий, направленных на поддержку перспективных градообразующих предприятий в целях обеспечения комплексного развития моногородов. И в-пятых, это определение мероприятий приоритетной программы, являющихся едиными для всех моногородов, без учета текущей потребности, а также возможностей самих моногородов. Отдельно была названа проблема, связанная с ветхим и аварийным жильем в моногородах. В контексте решения задачи по комплексному развитию моногородов нерешенность данного вопроса является значительным препятствием к диверсификации экономики моногородов, предполагающей ограничение процессов оттока населения, стимулирование развития бизнеса, создание новых рабочих мест.

С 1 января 2019 г. приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» была досрочно завершена²⁷. Реализация данной программы имела разные эффекты и вызвала разные оценки.

Например, в рекомендациях парламентских слушаний на тему «Законодательное обеспечение и реализация национальных проектов в моногородах», которые были проведены Комитетом Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству 19 марта 2019 г., было предложено признать реализацию приоритетной программы удовлетворительной, имея в виду фрагментарные улучшения социально-экономической ситуации в отдельных моногородах, а также ее направленность на оказание универсальных мер государствен-

ной поддержки монопрофильным муниципальным образованиям. Одно из замечаний, которое было сформулировано к программе в целом, касалось необходимости замены ведомственного проекта Министерства экономического развития РФ на формат федерального проекта, имеющего межведомственный характер.

Счетная палата РФ заняла более критическую позицию. Фактически аудиторы проверяли эффективность реализации программы дважды — в 2018 г. при проверке реализации программы на территории Кировской области²⁸ и в 2019 г., когда оценивались общие итоги реализации программы в целом²⁹.

Замечания Счетной палаты РФ касались как целеполагания, так и содержащихся в программе механизмов поддержки. В части целеполагания, по мнению auditors, «программа реализовывалась без учета стратегических национальных приоритетов. В частности, она не была нацелена на достижение показателей, определенных в Указе Президента от 7 мая 2012 года № 596, по созданию высокопроизводительных рабочих мест и стимулированию роста производительности труда. Не учитывала Программа и принцип диверсифицированного подхода к господдержке моногородов в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей»³⁰.

В итоговом отчете Счетной палаты РФ констатируется, что программа реализовывалась практически без учета стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Государственная поддержка монопрофильных территорий не носила системного характера, отсутствовали четкие представления о том, какие меры предпочтительны для тех или иных муниципальных образований исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив развития. За период реализации программы с 2016 по 2018 г. снизилась предпринимательская активность, число ликвидированных организаций превысило вновь зарегистрированные. Среднемесячная заработная плата работников организаций в моногородах ниже среднероссийского показателя, растет уровень безработицы, численность трудоспособного населения сокращается. В соответствии с итоговым отчетом Минэкономразвития России фактические значения отдельных показателей эффективности программы значительно превысили плановые. Объективность данных пока-

²⁸ Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы “Комплексное развитие моногородов” в 2016–2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации). Утвержден Решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 сентября 2018 г. № 42К (1263).

²⁹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы “Комплексное развитие моногородов”». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 марта 2019 г. // Бюллетень Счетной палаты. 2019. № 7.

³⁰ По материалам сайта Счетной палаты РФ: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/36711/>

²⁶ Более подробно см.: URL: <http://council.gov.ru/events/news/86955/>

²⁷ URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/122104>

зателей, особенно по количеству созданных рабочих мест и объему привлеченных инвестиций, вызывает сомнение³¹. Были и иные замечания.

На основании проведенного аудита был сделан вывод, что предпринимаемые Правительством РФ меры по поддержке монопрофильных территорий не дали ощутимых и устойчивых положительных результатов. Комплексная программа развития моногородов не облегчила и не упростила жизнь населения на этих территориях. Программа завершилась 1 января 2019 г., на семь лет раньше срока, при этом основная цель — диверсифицированное и стабильное развитие моногородов — так и не достигнута.

Кроме того, Счетная палата РФ предложила Правительству РФ совместно с исполнительными органами субъектов Российской Федерации провести оценку фактического социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, осуществить анализ их потенциала развития и определить предпочтительные меры государственной поддержки исходя из перспектив развития каждого отдельно взятого муниципального образования. При этом меры государственной поддержки должны быть интегрированы в систему стратегических целей и задач пространственного развития Российской Федерации, а также отраслевых документов стратегического планирования.

18 июня 2019 г. вице-премьер В.Л. Мутко заявил о разработке комплекса мероприятий по развитию моногородов в формате госпрограммы³². В настоящее время проект новой программы подготовлен и был презентован на форуме-совещании по развитию моногородов Российской Федерации, который состоялся 15 июля 2019 г. в Тольятти. В программе было учтено более трех тысяч предложений от представителей моногородов³³.

В рекомендациях, подготовленных и принятых по итогам проведения форума-совещания по развитию моногородов Российской Федерации в Тольятти (15 июля 2019 г.), говорится, что по результатам проведенного среди участников форума голосования наиболее востребованными мерами поддержки моногородов являются:

— финансовая поддержка инвесторов (компенсация затрат, возвратное финансирование в размере уплаченных налогов от новых инвестиционных инструментов (ТИФ-инструмент) и т.д.);

— развитие социальных объектов (в сфере образования, культуры, спорта, молодежной политики), общественных пространств, благоустройства территории и повышение доступности жилья для молодых семей;

— создание инфраструктуры для инвестиционных проектов;

— налоговые льготы для инвесторов.

Меры государственной поддержки, предлагаемые в рамках проекта новой государственной программы, представляют собой определенное обобщение существующих механизмов и разработку новых. Поэтому представители органов местного самоуправления монопрофильных муниципальных образований, которые уже «поработали» с некоторыми мерами государственной поддержки, выявили их сильные стороны и риски, обращают внимание на внутреннюю противоречивость некоторых мер государственной поддержки. Например, несмотря на то что срок предоставления займа составляет до 15 лет, в большинстве случаев кредитные организации предоставляют банковскую гарантию на срок не более 5 лет. Таким образом, инвестиционные проекты со сроком окупаемости более 5 лет в связи с невозможностью получения банковской гарантии не могут воспользоваться данной мерой поддержки.

Серьезную критику всегда вызывает финансирование строительства объекта, но не необходимым для его функционирования инфраструктуры; отсутствие средств для проектно-сметной документации и т.п. Строительство (ремонт, обновление) инфраструктуры является одной из серьезных проблем, которая никак не разрешалась в большинстве предыдущих подходов к формированию системы мер государственной поддержки.

Нередки примеры, когда муниципальное образование не может воспользоваться конкретной мерой поддержки, поскольку не подпадает под критерии ее предоставления; последнее особенно характерно для малых городов.

В настоящее время на портале **МОНОГОРОДА.РФ** размещен сводный перечень мер государственной поддержки моногородов. По состоянию на осень 2019 г. в него включены такие группы мер государственной поддержки:

- создание инфраструктуры (в том числе создание ТОР; поддержка создания и (или) развития инфраструктуры поддержки субъектов СМП; софинансирование создания объектов производственной и пр. инфраструктуры; поддержка создания и (или) развития индустриальных (промышленных) парков, технопарков);

- субсидирование понесенных организациями части затрат, в том числе связанных с содержанием рабочих мест, использование энергоресурсов, производство продукции; на уплату процентов по кредитам, выплату купонного дохода, лизинговые платежи; затрат, связанных с реализацией инвестиционного проекта; на проведение НИОКР, приобретение специализированного программного обеспечения, испытаний; на осуществление сертификации продукции; на привлечение, переобучение, повышение квалификации трудовых ресурсов; выпуск и поддержка гарантийных обязательств;

- кредитование, выдача займа;
- предоставление гарантии;
- льготный лизинг;

³¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 марта 2019 г. // Бюллетень Счетной палаты. 2019. № 7.

³² Более подробно см.: URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/06/2019/5d0cbafc9a7947af87e8c419>

³³ Более подробно см.: URL: <https://rg.ru/2019/07/16/reg-pfo/v-toliatti-proshel-mezhregionalnyj-forum-po-razvitiu-monogorodov.html>

- вхождение в капитал;
- гранты на развитие НКО, СМП;
- развитие материально-технической базы учреждений социальной сферы, городского пространства.

Видно, что данный набор мер носит комплексный характер и направлен на устранение тех проблем, которые фиксировались ранее. Данные меры направлены на комплексное вовлечение в решение проблем развития моногородов с помощью населения, бизнеса и власти. Важно, что отдельные меры и программы предназначены для изменения отношения жителей к своему городу, направлены на развитие предпринимательской активности населения. Такие меры предусмотрены впервые.

Вышеприведенные меры, предложенные фондом развития моногородов, учитывают все проблемы и риски, выявленные на разных этапах формирования системы государственной поддержки моногородов, они прошли обсуждение на нескольких дискуссионных площадках и составлены на основании многочисленных предложений представителей территорий, для которых они и предназначены.

В настоящее время пройден путь от хаотичной или точечной поддержки отдельных территорий и унифицированного финансирования по принципу «всем сестрам по серьгам» к созданию системы адресных мер поддержки, которые учитывают особенности конкретных моногородов и могут быть использованы как крупными, так и малыми городами. Создана возможность получения территори-

ей особого правового статуса, влекущего получение специального правового режима, существенно влияющего на общий инвестиционный климат. Создана структура, осуществляющая фактическую координацию и синхронизацию деятельности органов власти и бизнеса и выполняющая функции проектного офиса, — фонд поддержки моногородов. Особое внимание было уделено обучению кадров — как представителей органов власти и бизнеса, так и населения моногородов. Меры государственной поддержки направлены не только на развитие бизнеса, но и на формирование местных сообществ, которые принимают активное участие в изменении своих городов. Иными словами, город стал рассматриваться как единый и цельный объект.

Система мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований должна быть отражена в стратегических документах федерального, регионального и муниципального уровня, которые должны синхронно отражать и расставлять приоритеты по развитию соответствующей территории (моногорода Арктической зоны, ЗАТО и др.). Представляется целесообразным собрать все меры государственной поддержки в одном программном документе (например, государственной программе), однако правовое регулирование конкретных мер государственной поддержки не должно ограничиваться только подзаконными ведомственными актами, но должно содержаться и в федеральных законах. Развитие территории в конечном итоге отражается на условиях качества жизни людей, их правах и свободах.

Литература

1. Баранов Д.Н. Исторический процесс и варианты решения проблемы моногородов в России / Д.Н. Баранов, А.А. Постовалова // Потенциал социально-экономического развития Российской Федерации в новых экономических условиях : материалы II международной научно-практической конференции (г. Москва, 19 ноября 2015 г.). В 2 частях. Часть 2 : сборник научных статей / под редакцией Ю.С. Руденко, Л.Г. Руденко. Москва : Московский университет им. С.Ю. Витте, 2016. С. 37–47.
2. Бикинеева А.Н. Моногорода и монорегионы России: сущность, проблемы и пути их решения / А.Н. Бикинеева // Актуальные вопросы науки и практики XXI в. : материалы международной научно-практической конференции (г. Нижневартовск, 21–22 декабря 2015 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Е.С. Овечкина. Нижневартовск : Наука и практика, 2016. С. 51–55.
3. Землянский Д.Ю. Сценарии развития монопрофильных городов России / Д.Ю. Землянский, С.В. Ламанов // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2014. № 4. С. 69–74.
4. Козодубов А.А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах / А.А. Козодубов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 34–39.
5. Крюков В.А. Моногорода и освоение сырьевых ресурсов на стадии высокой степени зрелости ресурсной базы / В.А. Крюков // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2019. Т. 4. № 1. С. 98–105.
6. Лаппо Г.М. Разнообразие городов как фактор успешного пространственного развития России / Г.М. Лаппо // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019. № 4. С. 3–23.
7. Любовный В.Я. Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации / В.Я. Любовный. Москва : Дортранспечать, 2009. 110 с.
8. Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования / В.Я. Любовный. Москва : Экон-Информ, 2018. 445 с.
9. Поповичева Н.Е. Проблемы развития моногородов в современных условиях / Н.Е. Поповичева, А.В. Полянин // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 4. С. 186–193.
10. Пузанов А. Государственная поддержка моногородов России / А. Пузанов, Р. Попов, Д. Ланцев. Москва : б.и., 2014. 16 с.

Реализация национальных проектов на муниципальном уровне: первые итоги и пути повышения эффективности

Игнатьева Александра Витальевна, генеральный директор Союза российских городов, глава муниципального образования Текстильщики в городе Москве
a.ignatieva_69@mail.ru

Пахомов Алексей Викторович, эксперт в области развития местного самоуправления
av-pahomov@mail.ru

В статье анализируются первые итоги реализации национальных проектов на уровне муниципальных образований на основании исследования, проведенного Союзом российских городов в ноябре 2019 г. Предлагаются пути повышения эффективности достижения целей национальных проектов.

Ключевые слова: местное самоуправление, национальные проекты, цели национальных проектов, показатели национальных проектов, мероприятия национальных проектов, Союз российских городов.

The Implementation of National Projects on the Municipal Level: The First Results and Ways to Raise Efficiency

Ignatyeva Aleksandra V., Chief Executive Officer of the Union of Russian Cities, Head of the Tekstilshchiki Municipal Structure of Moscow

Pakhomov Aleksey V., Expert in the Development of Local Self-Government

The article analyzes the first results of the implementation of national projects at the municipal level based on a study conducted by the Union of Russian cities in November 2019. Ways to improve the effectiveness of achieving the goals of national projects are suggested.

Keywords: local government, national projects, goals of national projects, indicators of national projects, events of national projects, Union of russian cities.

Органы местного самоуправления активно включились в процесс реализации национальных проектов во всех ключевых сферах жизни общества, от которых в значительной степени зависит качество жизни граждан.

Союзом российских городов в ноябре 2019 г. проведено исследование в форме анкетирования органов местного самоуправления о проблемных вопросах, возникающих у них в ходе реализации национальных проектов. В основу исследования была положена анкета с перечнем наиболее актуальных вопросов о ходе реализации национальных проектов на местном уровне.

В ходе опроса в сводную таблицу были обобщены ответы от 30 городов Российской Федерации. В опросе приняли участие как крупные городские округа — административные центры субъектов Российской Федерации (например, Екатеринбург, Иркутск, Уфа, Ульяновск, Краснодар и другие), так и средние и малые города (Рыбинск, Солнечногорск, Кинешма, Нижний Тагил).

По результатам представленной ими информации (*табл. 1*), указанные города принимают участие в реализации 11 национальных проектов.

Наиболее активно муниципалитеты принимают участие в реализации национальных проектов: демография, жилье и городская среда, безопасные и качественные автомобильные дороги, образование, культура.

Следует обратить внимание, что по национальному проекту в сфере здравоохранения, по которому в отношении органов местного самоуправления высказаны значительные замечания о качестве

управления в этой сфере, менее трети опрошенных указали на участие в механизмах этого проекта, что, вероятно, связано с отсутствием соответствующих полномочий на местном уровне и передачей их на уровень субъекта Российской Федерации.

Таблица 1

№	Национальный проект	Количество городов, реализующих мероприятия национального проекта
1	Демография	30
2	Жилье и городская среда	30
3	Безопасные и качественные автомобильные дороги	28
4	Образование	26
5	Культура	24
6	Малое и среднее предпринимательство	17
7	Экология	15
8	Производительность труда и поддержка занятости	9
9	Цифровая экономика	8
10	Здравоохранение	7
11	Международная кооперация и экспорт	2
12	Наука	0
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	0

Важнейшим направлением исследования являлась **оценка эффективности управленческих, организационных и правовых механизмов, используемых при реализации национальных проектов.** Указанные механизмы обеспечивают своевременность, качество и оперативность реализации запланированных мероприятий.

Другой важной задачей указанных механизмов является обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, о чем говорил в том числе Президент РФ, оценивая первичные результаты реализации нацпроектов.

Органам местного самоуправления было предложено по 10-балльной шкале оценить эффективность используемых механизмов в практической деятельности. Результаты оценки приведены в таблице 2, где оценка 10 — крайне эффективный механизм, 1 — крайне неэффективный.

Обращает на себя внимание, что органами местного самоуправления высоко оценивается работа механизмов координации и обеспечения взаимодействия (совещания на уровне глав региона, проектные офисы на уровне региона), что подтверждает высокий запрос муниципальных образований на повышение их вовлеченности в реализацию мероприятий нацпроектов.

Низкая оценка работы региональных центров компетенции обуславливается, вероятно, оценкой их качества работы на практике, а не потенциала механизма как такового.

Таблица 2

№	Используемый механизм	Оценка эффективности
1	Совещание при главе региона	9,3
2	Муниципальные планы и программы	9,2
3	Проектный офис на уровне региона	8,9
4	Соглашения органов государственной власти и органов местного самоуправления	8,8
5	Муниципальные проектные офисы	8,7
6	Региональные проекты и программы	8,6
7	Региональные стратегии развития	8,1
8	Региональные центры компетенции и ресурсные центры	7,8

В продолжение вопроса повышения эффективности механизмов реализации национальных проектов Союзом российских городов изучены **предложения органов местного самоуправления по повышению эффективности указанных механизмов или созданию новых.**

В обобщенном виде указанные предложения выглядят так:

1. Внедрение автоматизированной системы управления проектами (Великий Новгород, Сыктывкар).

2. Повышение качества работы центров компетенции, создание муниципальных (возможно, межмуниципальных) центров компетенции.

3. Повышение эффективности системы финансирования мероприятий (исключение случаев прекращения государственного финансирования до завершения строительства объекта).

4. Создание в регионах центров информации об экспертах в сфере урбанистики, разработки брендов и маркетинга территорий (Симферополь).

5. Повышение качества методической помощи органам местного самоуправления.

6. Совершенствование системы сбора отчетности о результатах реализации нацпроектов.

7. Создание системы обратной связи и корректировки мероприятий нацпроектов в ходе их исполнения.

8. Совершенствование законодательства о муниципальных закупках в части ужесточения требований к исполнителям (поставщикам).

9. Необходимость в активизации разработки нормативной базы органами государственной власти.

10. Создание межведомственных рабочих групп по важнейшим направлениям.

В целях более детального изучения вопросов взаимодействия при управлении национальными проектами изучен вопрос **об оценке учета предложений органов местного самоуправления при формировании планов и программ реализации нацпроектов.**

Данный вопрос считаем особо важным с учетом существа и основ местного самоуправления как публичной власти, наиболее близкой к населению, потребностям и нуждам жителей городов и населенных пунктов страны. Органы местного самоуправления традиционно являются наиболее эффективными представителями местных сообществ, в большей степени проинформированы о реально необходимых мероприятиях, которые позволят улучшить качество жизни граждан, на что и направлены национальные проекты.

Поэтому считаем, что степень учета предложений органов местного самоуправления при формировании мероприятий напрямую отразится на результативности того или иного национального проекта.

В таблице 3 отражена оценка учета предложений органов местной власти при формировании мероприятий планов и программ, которые формировались органами государственной власти. При этом оценка 10 — учли предложения в полном объеме, оценка 1 — предложения направлялись, но были не учтены.

Безусловно, данные показатели являются оценочными и не отражают количественных характеристик направленных и учтенных предложений, но считаем необходимым обратить на эти цифры внимание по изложенным выше причинам. Игнорирование предложений органов местного самоуправления будет негативно отражаться на показателях реализации национальных проектов по всей стране.

Одним из важных направлений исследования стал вопрос **о полноте и качестве нормативного обеспечения реализации национальных проектов.**

Таблица 3

№	Национальный проект	Оценка учета предложений муниципалитета
1	Демография	8,8
2	Образование	8,7
3	Безопасные и качественные автомобильные дороги	8,2
4	Жилье и городская среда	8,0
5	Культура	7,2
6	Экология	6,3
7	Малое и среднее предпринимательство	5,6
8	Здравоохранение	5,0
9	Цифровая экономика	4,6
10	Производительность труда и поддержка занятости	4,6
11	Наука	-
12	Международная кооперация и экспорт	-
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	-

Одним из главных проблемных вопросов, который поднимается муниципалитетами, является вопрос о «запоздалом» нормативном регулировании органами государственной власти тех или иных вопросов реализации мероприятий нацпроектов. Без необходимых правовых актов органы местного самоуправления не имеют исчерпывающих инструментов реализации мероприятий, а работа без наличия нормативной базы может привести к реализации разных форм юридической и политической ответственности в отношении должностных лиц местного самоуправления. Это существенным образом влияет на своевременность принятия органами местного самоуправления управленческих решений.

В ходе анкетирования органы местного самоуправления оценили полноту нормативного обеспечения по реализации мероприятий каждого нацпроекта с точки зрения потребностей местного самоуправления. Результаты представлены в сводной таблице 4.

Обращаем внимание, что наиболее низкие значения полноты нормативного обеспечения, с точки зрения органов местного самоуправления, имеют национальные проекты: здравоохранение, цифровая экономика, малое и среднее предпринимательство. При этом наиболее успешно реализуемые мероприятия в сферах строительства автомобильных дорог, обустройства городской среды, культуры, образования имеют высокие оценки.

Данные цифры позволяют сделать вывод о прямой связи нормативного (и методического) обеспечения и результатов реализации нацпроектов.

Таблица 4

№	Национальный проект	Оценка полноты нормативного обеспечения (от 1 до 10). 10 — достаточное, все ясно, 1 — нормативное обеспечение отсутствует, не понятно, что делать
1	Безопасные и качественные автомобильные дороги	8,3
2	Жилье и городская среда	8,0
3	Культура	7,8
4	Демография	7,5
5	Образование	7,4
6	Производительность труда и поддержка занятости	7,2
7	Экология	6,9
8	Малое и среднее предпринимательство	6,2
9	Цифровая экономика	6,0
10	Международная кооперация и экспорт	5,8
11	Здравоохранение	5,2
12	Наука	-
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	-

При наличии всего объема документации, необходимых разъяснений обеспечивается ясность правоприменения, его предсказуемость, устраняются риски в виде необоснованного привлечения к ответственности.

В этой части важным является вопрос **об обеспечении органов местного самоуправления достаточной методической помощью как в виде методических материалов, так и в форме разъяснений, консультаций.** Существующий уровень кадрового обеспечения органов местного самоуправления, безусловно, не является достаточным для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления всех мероприятий, стратегических по сути, национальных проектов. В этой связи чрезвычайно важным представляется вопрос о том, как сами местные власти оценивают уровень методической поддержки их деятельности со стороны государства.

В представленной таблице 5 указаны оценки достаточности методической помощи при реализации каждого национального проекта.

Очевидным является вывод, что по наиболее проблемным национальным проектам (цифровая экономика, здравоохранение) уровень методической помощи, по оценке органов местного самоуправления, является недостаточным в сравнении с другими сферами.

Другим важным вопросом, изученным в ходе опроса органов местного самоуправления, стал

Таблица 5

№	Национальный проект	Оценка уровня методического обеспечения со стороны органов государственной власти (от 1 до 10). 10 — достаточное, все необходимые методические материалы и разъяснения имеются, 1 — методическая помощь отсутствует
1	Безопасные и качественные автомобильные дороги	8,5
2	Жилье и городская среда	8,2
3	Образование	7,8
4	Демография	7,8
5	Производительность труда и поддержка занятости	7,6
6	Культура	7,5
7	Малое и среднее предпринимательство	7,2
8	Экология	6,9
9	Международная кооперация и экспорт	6,4
10	Здравоохранение	5,6
11	Цифровая экономика	5,2
12	Наука	-
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	-

вопрос о том, насколько планы и программы реализации национальных проектов согласованы с утвержденными в муниципальном образовании стратегиями развития, комплексными планами развития муниципалитета.

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, на основании которого органами местного самоуправления принимались документы стратегического планирования, приведенные в определенную иерархию и систему, на основании требований указанного федерального закона.

Вместе с тем безусловным недостатком данного федерального закона является отсутствие упоминания в нем о национальных проектах, их связи с другими документами стратегического планирования муниципальных образований.

Органами местного самоуправления отмечается, что в значительной степени мероприятия национальных проектов и уже принятые стратегии, планы и программы развития муниципалитетов согласованы. Вместе с тем некоторыми городами отмечено, что планы и программы по реализации нацио-

нальных проектов применяются без учета стратегий развития городов или частично согласованы с ними. В ряде городов ведется работа по актуализации стратегий и планов развития.

Считаем, что как с правовой точки зрения, так и для обеспечения ясности правоприменения необходимо уточнить действующее законодательство с целью определения места национальных проектов в системе стратегических документов планирования.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти, местное самоуправление представляет собой форму публичной власти. Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, управление в Российской Федерации осуществляется на основе общих принципов, с учетом общих целей и задач, в интересах граждан Российской Федерации.

Одним из важных факторов построения эффективной системы государственного управления является информация. Органы местного самоуправления, являясь одним из важнейших элементов реализации мероприятий национальных проектов, должны обладать необходимой статистической, управленческой и иной информацией, необходимой им для оперативного эффективного управления.

В ходе опроса органы местного самоуправления оценили **достаточность и своевременность доступа к статистической и иной информации, необходимой для реализации национальных проектов в муниципальном образовании** (оценка 10 — достаточно, имеется доступ ко всей необходимой информации, 1 — необходимой информации не владеют).

Опрошенными органами местного самоуправления доступ к информации был оценен **на 6,3 балла**, что, по нашему мнению, является в значительной степени низкой оценкой.

В наибольшей степени муниципальными образованиями был отмечен недостаток статистической информации и ее платность в ряде случаев, что, по нашему мнению, является недопустимым с точки зрения общности решаемых задач органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Недостаток достоверной статистической и иной информации препятствует мониторингу реализации национальных проектов на территории муниципалитетов, своевременному принятию управленческих решений, направленных на достижение установленных целевых показателей муниципального компонента, что влечет за собой риски недостижения поставленных целей и задач как на муниципальном, так и на региональном уровнях.

Муниципальными образованиями отмечается и недостаток информации в сфере внедрения информационных технологий, что может отразиться на качестве построения систем «умного муниципалитета» и иных аналогичных платформ, которые должны быть связаны с государственными системами, что в будущем будет препятствовать эффективному государственному управлению в целом.

Бесспорно, что при совершенствовании механизмов управления национальными проектами необходимо принять меры по обеспечению доступа органов местного самоуправления к необходимой информации.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Ниже представлены конкретные предложения органов местного самоуправления.

1. Создание единой информационной платформы со статистическими показателями федерального, регионального и муниципального уровня.

2. Размещение на информационных порталах лучших муниципальных практик, информации статистического характера о реализации конкретного национального проекта в конкретном регионе.

3. Возможность создания статистической службы на муниципальном уровне.

4. Разбивка экономических показателей развития региона по муниципальным образованиям.

5. Внесение изменений в программное обеспечение Росстата для формирования значений показателей в разрезе муниципальных образований.

6. Создание единой базы данных по финансово-экономической деятельности предприятий муниципалитета.

7. Закрепление в законодательстве обязанности юридических лиц предоставлять информацию на запросы органов местного самоуправления по реализуемым и планируемым к реализации проектам на территории муниципалитета.

8. Формирование законодательной инициативы по внесению изменений в Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» в части возможности предоставления Росстатом и его территориальными подразделениями данных по производственно-экономическим показателям в органы государственной власти и местного самоуправления в целях оперативного реагирования последними на изменения в социально-экономическом развитии территорий.

9. Разработать типовые формы отчетов, которые будут формироваться в автоматическом режиме (это значительно сократит время и исключит ошибки).

Безусловно, важнейшим вопросом качества и своевременности реализации национальных проектов является вопрос **о финансировании мероприятий нацпроектов.**

Союзом российских городов обобщен перечень проблемных вопросов, которые препятствуют реализации национальных проектов на соответствующей территории.

1. С целью проведения конкурсных процедур в рамках реализации национальных проектов необходимо доводить средства в начале финансового года.

2. Проблемой является необходимость разработки проектно-сметной документации и проведения государственной экспертизы исключительно за счет средств местного бюджета, разработка проектно-сметной документации в условиях отсутствия информации о выделении субсидий (средства на проектно-сметную документацию будут израсходованы, а объект не построен, если средства не будут выделены).

3. Расчет стоимости строительства по укрупненным нормативам цены строительства, которые могут быть ниже реальной стоимости объекта (пример: строительство школ и детских садов).

4. Отсутствие механизмов привлечения частных инвестиций к реализации нацпроектов.

5. Необходимо определение четких критериев разграничения финансирования мероприятий, реализуемых в рамках национальных проектов и государственных программ, рассмотрение вопросов перехода от программного финансирования мероприятий к проектному.

6. В сфере строительства: долгий по времени процесс восстановления неизрасходованных по итогам года остатков субсидий и межбюджетных трансфертов.

7. В рамках реализации национальных проектов необходимо предусмотреть возможность использования остатка финансовых средств текущего года в следующем финансовом году. Остаток финансовых средств может сформироваться после принятия фактически исполненных объемов работ.

8. Недостаточная эффективность работы системы «электронный бюджет».

Органами местного самоуправления обращается внимание на затягивание сроков по доведению денежных средств в рамках финансирования мероприятий. Например, по данным администрации города Череповца, в рамках реализации проекта «Умный город» поставка серверного оборудования для цифровой платформы «Активный горожанин»: денежные средства доведены в октябре 2019 г., к середине ноября 2019 г. проведены аукционные процедуры, но срок по поставке оборудования от 6 до 8 недель, в связи с чем поставка переходит на 2020 г., а средства необходимо освоить до середины декабря 2019 г. Таким образом, необходимы более раннее доведение финансовых средств и возможность продления сроков исполнения контрактов с переносом финансирования на следующий год.

В части вопроса финансирования важным является вопрос о достаточности собственных финансовых средств муниципальных образований, которые требуются для реализации мероприятий национальных проектов.

В рамках опроса органам местного самоуправления предложено оценить **достаточность собственных финансовых средств местных бюджетов, которые необходимы для реализации утвержденных планов (программ) реализации национальных проектов (в том числе в рамках софинансирования).**

Итоги оценки приведены в таблице 6.

Данные показатели являются оценочными и не основаны на анализе финансовых средств.

В целом органы местного самоуправления отмечают существенное возрастание нагрузки на местные бюджеты, в связи с реализацией национальных проектов, в том числе и при отсутствии новых поступлений в бюджеты. В значительном числе случаев данная нагрузка является непосильной.

Например, в городе Пензе софинансирование при реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» принято на уровне 50% федерального бюджета и 50% консолидированного бюджета субъекта, в свою очередь муниципальное образование вносит до 50% от объема консолидированного бюджета, что составляет по городу Пензе более 200 млн руб.

Таблица 6

№	Национальный проект	Оценка уровня достаточности собственных финансовых средств (от 1 до 10). 10 — достаточно, все утвержденные планы обеспечены финансово на 100%, 1 — планы утверждены, но запланированных средств у муниципального образования нет
1	Демография	7,4
2	Безопасные и качественные автомобильные дороги	7,2
3	Образование	7,0
4	Жилье и городская среда	6,7
5	Малое и среднее предпринимательство	6,1
6	Производительность труда и поддержка занятости	5,6
7	Здравоохранение	5,4
8	Культура	5,4
9	Экология	4,0
10	Цифровая экономика	3,5
11	Международная кооперация и экспорт	3,0
12	Наука	-
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	-

При условии участия в четырех национальных проектах общий объем средств бюджета города Пензы по национальным проектам составляет более 550 млн руб., условия софинансирования от 15 до 50% за счет бюджета муниципального образования, что является высокой нагрузкой на бюджет и не позволяет принять участие в большем числе национальных проектов.

Муниципальное образование городской округ Симферополь Республики Крым является ответственным исполнителем по проекту «Цифровизация городского хозяйства “Умный город” Республики Крым», утвержденному проектным комитетом Республики Крым (протокол от 22.04.2019 № 8). Ввиду отсутствия финансового обеспечения, выделяемого с целью реализации мероприятий регионального проекта, достижение плановых показателей, в частности направленных на развитие транспортной инфраструктуры (внедрение интеллектуальной транспортной модели муниципального образования, внедрение автоматической системы оплаты проезда и др.), а также на обеспечение

энергоэффективного городского освещения, является затруднительным.

Важным как для отдельных органов местного самоуправления и должностных лиц, так и для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации является вопрос о системе оценки реализации национальных проектов, в том числе системы показателей.

Органами местного самоуправления отмечается, что в большинстве своем система показателей является объективной. Вместе с тем приводятся конкретные примеры завышенных значений показателей, непродуманности системы критериев или механизма подсчета, невозможности выполнения с учетом достигнутого уровня финансирования мероприятий.

Например, по данным города Череповца, возникает риск невыполнения показателя по вводу жилья в связи с его завышенными значениями (2019 г. — 130,0 тыс. кв. м, 2020 г. — 147,0 тыс. кв. м, 2021 г. — 146,0 тыс. кв. м, 2022 г. — 156,0 тыс. кв. м, 2023 г. — 169,0 тыс. кв. м, 2024 г. — 181,0 тыс. кв. м). В связи с изменениями в федеральном законодательстве в области долевого строительства уменьшилось и количество застройщиков, и количество выданных разрешений на строительство, анализ объема ввода жилья предыдущих лет свидетельствует о снижении указанного показателя (2017 г. — 97,0 тыс. кв. м, 2018 г. — 119,8 тыс. кв. м, 2019 г. — планируется — 82,2 тыс. кв. м).

Органами местного самоуправления отмечаются и другие важные проблемы.

1. На муниципальном уровне необходимо предусмотреть целевые показатели, применимые к муниципальным образованиям, и производить распределение значений показателей между муниципальными образованиями с учетом их уровня социально-экономического развития (Екатеринбург).

2. Расчет показателей без учета мнения муниципалитетов. Например, увеличение числа платных мероприятий в культурно-досуговых учреждениях на 30% не отражает объективной оценки ситуации состояния материально-технической базы учреждений, а также противоречит концепции клубной деятельности в Российской Федерации в части свободного доступа всех слоев населения к духовным ценностям (Рыбинск).

Показатели реализации национальных проектов утверждались на региональном уровне, с муниципальным образованием не согласовывались (Казань).

3. Национальный проект «Здравоохранение», показатель «Общая смертность на 100 тыс. населения» — не объективен, так как не относится к полномочиям органов местного самоуправления, но в соглашении между Министерством здравоохранения Оренбургской области и городом прописан как показатель, за который ответственность несет муниципальное образование (Орск).

4. В сфере малого и среднего предпринимательства оценить объективность показателей реализации национальных проектов не представляется возможным из-за отсутствия статистических данных, характеризующих фактически сложившуюся ситуацию (Липецк).

5. Требуется больше методик расчета показателей. В муниципальных образованиях нет статистики для их оценки и расчета (Сыктывкар).

По данным опрошенных органов местного самоуправления, на дату опроса отсутствуют **случаи привлечения к ответственности должностных лиц органов местного самоуправления** (за исключением случаев привлечения к ответственности служащих в рамках законодательства о контрактной системе). Вместе с тем на этот вопрос следует обратить особое внимание и проводить исчерпывающий мониторинг в целях недопущения привлечения к ответственности в случаях, когда невыполнение мероприятий стало причиной системных недостатков всего механизма управления национальными проектами.

Важнейшим вопросом достижения целей реализации национальных проектов является **квалификация должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления**.

В рамках исследования органам местного самоуправления было предложено оценить потребность в обучении (переобучении) и комплексном повышении квалификации должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления в связи с реализацией национальных проектов в целом.

По оценке опрошенных муниципалитетов, данную потребность они оценивают **в 6,5 балла** (оценка **10 — крайне необходимо, 1 — в этом нет необходимости, все обладают нужными компетенциями**). Кроме этого, в значительном количестве вопросов анкеты обращалось внимание на **высокую потребность в переобучении, повышении квалификации кадров муниципальной службы**.

Союзом российских городов изучена потребность опрошенных муниципальных образований в обучении служащих в определенных сферах деятельности органов местного самоуправления, в которых в первую очередь необходимо принять комплексные меры по обучению (переобучению), повышению квалификации должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления в связи с реализацией национальных проектов в целом. **Уровень потребностей приведен в таблице 7.**

Таблица 7

№	Сфера профессиональной деятельности	Уровень потребности (по количеству упоминаний)
1	ЖКХ, в том числе управление отходами	17
2	Экономика и предпринимательство	9
3	Градостроительство, архитектура и строительство	8
4	Цифровизация, информационные технологии	7
5	Городская среда и благоустройство	6

6	Юриспруденция	4
7	Управление проектами и рисками	3
8	Управление муниципальным имуществом	3
9	Культура и спорт	3
10	Землепользование	3
11	Социальная сфера	2
12	Транспорт и дороги	2
13	Образование	2
14	Управление персоналом	1
15	Энергетика	1

Обращает на себя внимание высокая потребность органов местного самоуправления в компетенциях, связанных с ключевыми сферами ответственности местной власти — ЖКХ, экономика и предпринимательство, градостроительство, архитектура, строительство. Это традиционные системные отрасли, обеспечивающие высокое качество жизни жителей муниципальных образований и высокую оценку деятельности органов местного самоуправления.

Важно, что органами местного самоуправления отмечается высокая потребность в кадрах вновь формируемых сфер национальных проектов, таких как цифровизация и информационные технологии, которая находится в верхней части списка с высокой потребностью в новых компетенциях.

В целом проведенный анализ позволяет говорить о том, что участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов является важным, но не определяющим. Часто эффективность реализации мероприятий зависит от множества факторов, обеспечиваемых органами государственной власти:

- полнота и своевременность нормативно-правового обеспечения;
- эффективность работы механизмов и систем взаимодействия органов власти всех уровней;
- сбалансированные механизмы финансирования и софинансирования реализации мероприятий;
- обеспечение на уровне законодательных актов постоянных источников собственных доходов местных бюджетов;
- своевременность выделения денежных средств в рамках реализации мероприятий;
- доступность, качество и своевременность статистической информации для органов местного самоуправления;
- создание эффективной системы методической помощи органам местного самоуправления;
- исключение случаев установления необоснованных показателей в достижении национальных проектов, перекладывания ответственности на местную власть;
- создание общегосударственной системы повышения квалификации, обучения и переобучения в важнейших сферах реализации национальных проектов.

Развитие локальной экономики на основе создания и продвижения уникальных территориальных брендов: ограничения и возможности

Волкова Марина Анатольевна, консультант Министерства экономики и регионального развития Красноярского края
wolfmarius@mail.ru

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития локальной экономики посредством продвижения на внутреннем российском рынке уникальных территориальных брендов, под которыми осуществляется выпуск продукции, изготовленной по традиционным технологиям, в соответствии с традиционной рецептурой и использованием локальных ингредиентов. Более подробно анализируются возможности увеличения доходов местных бюджетов от использования территориальных брендов и предлагаются мероприятия, направленные на содействие органам местного самоуправления в формировании и поддержке территориальных брендов.

Ключевые слова: локальная экономика, территориальный бренд, муниципальная власть, развитие территории.

Local Economy Development Based on the Creation and Promotion of Unique Territorial Brands: Limitations and Opportunities

Volkova Marina A., Consultant of the Ministry of Economy and Regional Development for the Krasnoyarsk Territory

The article deals with the problem of local economy development through the promotion of unique territorial brands in the domestic Russian market; branded products are produced in accordance with traditional formulation and local ingredients, using traditional technologies. More detailed consideration is given to how local budgets can increase revenues from the use of territorial brands. The measures that aimed at supporting local governments to form and develop territorial brands are proposed.

Keywords: local economy, territorial brand, municipal authority, territory development.

Современный экономический рост основан на развитии новых сфер экономической активности, что в условиях глобализации, усиления территориальной конкуренции за рынки, инвестиции, деловых партнеров, квалифицированную рабочую силу, туристические потоки побуждает муниципальные власти не только поддерживать имеющиеся конкурентные преимущества, но искать новые для оживления локальной экономики¹.

Термин «локальная экономика» берет начало от английских *local economy*, *local community* и представляет собой экономику местных участников, местных производителей, экономику местных сообществ, построенную на деятельности большого количества производителей: малых и средних компаний, частных индивидуальных предпринимателей, кооперативов, семейных хозяйств, представителей других форм производства². Состояние локальной экономики во многом определяет комфортность проживания рядовых граждан и возможности для пополнения местной казны.

В России, с одной стороны, именно на уровне муниципальных образований сконцентрирован основной объем социально значимых расходов, с другой стороны, финансовое состояние большинства местных бюджетов характеризуется как неустойчивое, а валовый муниципальный продукт не играет существенной роли в формировании валового внутреннего продукта (ВВП) страны. По оценкам экспертов, даже доля валового городского продукта, формируемого в городах, входящих в состав круп-

ных городских агломераций (без учета Москвы и Санкт-Петербурга), в 2015 г. не превышала 16–17% ВВП страны, вклад экономики многоотраслевых региональных центров, средних и малых городов, моногородов, не входящих в состав крупных агломераций, в формирование российского ВВП был еще ниже³. При этом все современные тенденции пространственного развития свидетельствуют о важном значении городской экономики как драйвера экономического роста, ведь именно в городах формируются наиболее благоприятные условия для комфортной жизни, образования, ведения предпринимательской деятельности и развития науки.

Повышение экономической самостоятельности муниципальных образований, как городских агломераций, так и средних и малых поселений, невозможно без развития локальной экономики, что, в свою очередь, требует от муниципальных властей реализации политики по эффективному использованию территориальных активов, как материальных, так и нематериальных. К числу последних можно отнести имидж территории, ее репутацию и территориальные бренды, под которыми местные производители выпускают уникальные локальные продукты (когда существенная часть добавленной стоимости формируется в пределах локальной экономики), с использованием традиционных технологий и/или ингредиентов, характерных только для данной местности.

Территориальные бренды, как бренд территории в целом, так и бренды, которые ассоциируются у потребителя с определенной группой товаров, способствуют позиционированию территории как более привлекательного места проживания, посещения, ведения деятельности, а следовательно, выступают

¹ Далее по тексту статьи термин «локальная экономика» будет использоваться для обозначения муниципальной экономики.

² Тюрин Г.В., Тюрин В.Г. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. СПб.: Фонд развития местных сообществ «Инициатива», 2016. 312 с.

³ Косарева Н., Полиди Т. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 20.

средством повышения конкурентоспособности территории и оживления (развития) локальной экономики⁴. Размывание традиционной идентичности, что стало одним из результатов глобализации, привело к возрастанию интереса к территориальным брендам, а присутствие на рынке продукции местных производителей выступает определенным индикатором состояния локальной экономики, способным оказывать существенное влияние на имидж территории.

Легального определения понятий «бренд», «территориальный (локальный) бренд» отечественное законодательство не содержит. Гражданский кодекс РФ оперирует такими терминами, как «товарный знак» («знак обслуживания»), «наименование места происхождения товара» и «географическое указание». Последняя категория является в определенном роде правовой новацией для российского законодательства; соответствующие поправки в Гражданский кодекс РФ были приняты в июле 2019 г., а изменения, касающиеся введения категории «географическое указание», вступят в силу только 27 июля 2020 г.

Наличие в законодательстве указанных понятий позволяет обеспечить правовую защиту продукции, выпускаемой местными производителями под территориальными брендами, особые свойства которой определяются характерными для данной территории природными условиями и (или) людскими факторами. При этом на территории географического объекта должны осуществляться либо все производственные стадии, оказывающие существенное влияние на формирование характеристик товара («наименование места происхождения товара»), либо хотя бы одна из них («географическое указание»)⁵. Подробный анализ особенностей правового регулирования и правовой охраны территориальных брендов по моделям «товарный знак», «наименование места происхождения товара» и «географическое указание» приведен в работе И.Е. Кабановой, Е.С. Шугриной, К.А. Ивановой⁶.

Несмотря на очевидные преимущества, которые предоставляет для развития локальной экономики институт географических указаний мест происхождения товара, обеспечивая правовую защиту местным производителям, количество зарегистрированных в Роспатенте наименований мест происхождения товара сравнительно невелико. В базе данных за 2017–2019 гг., размещенной на официальном сайте ФГБУ «Федеральный институт промышленной собственности», числятся порядка 60 зарегистрированных наименований мест происхождения товара и десятки тысяч зарегистрированных товарных знаков⁷. Статистика по зарегистри-

рованным географическим указаниям в настоящее время отсутствует, так как возможность подать заявку на регистрацию географических указаний у местных производителей, а также публично-правовых образований появится не ранее середины 2020 г.

Среди зарегистрированных наименований мест происхождения товара лидируют бренды, представляющие продукцию пищевой промышленности. Выпуск продуктов питания под территориальными (локальными) брендами для местных производителей экономически более обоснован, чем выпуск сувенирной продукции. Сувенирная продукция — это, как правило, разовая, эмоциональная покупка, к тому же выдержать конкуренцию с производителями из Китая на данном рынке очень сложно. Вместе с тем продукты питания, произведенные на определенной территории с использованием местных ингредиентов и уникальной рецептуры, например белевский пряник из Белевского района Тульской области или закрытый пирог с многослойной начинкой из Горномарийского района Республики Марий Эл, при условии соблюдения качества, будут пользоваться неизменным спросом и у внутреннего потребителя (жителей муниципального образования), и у туристов.

Также следует отметить, что большинство зарегистрированных территориальных брендов относятся к продукции, производимой, как правило, в европейской части России. В указанной выше базе данных содержится информация только о четырех зарегистрированных наименованиях мест происхождения товара, производство которого размещено за Уралом: два в отношении продукции, производимой на территории Дальнего Востока, и два на территории Сибири. В числе последних — наименование «Таймырский сиг», под которым производитель из Красноярского края имеет возможность представлять на рынке рыбу и рыбопродукты, добычаемые и производимые на территории полуострова Таймыр Красноярского края.

Зарубежная практика содержит достаточное количество примеров развития локальной экономики посредством поддержки местных производств и уникальных территориальных брендов. Один из подобных примеров — опыт муниципалитетов Японии по оживлению муниципальной экономики в рамках модели «одна деревня — один продукт», когда локальные продукты, как продовольственные, так и непродовольственные товары, выпускаются под единым территориальным (локальным) брендом.

В качестве иллюстрации данной стратегии брендинга можно привести проект создания в центральной части г. Кавагоэ, расположенном в префектуре Сайтама с населением чуть более 340 тыс. человек, туристического района «Маленький Эдо» (Коэдо) и бренда «Коэдо-Кавагоэ». Под брендом «Коэдо-Кавагоэ» местные производители выпускают более 4000 наименований продукции, в которой использованы материалы, производственные методы, технологии и методы продаж, уникальные для данной территории, а также продукция, произведенная либо прошедшая обработку в районе Коэдо-Кавагоэ; в основном это продукты питания: различные сорта сакэ, традиционные сладости, приправы, закуски. Для целей управления брендом

⁴ Сачук Т.В. К вопросу о брендинге территории, или Кому и зачем нужен бренд территории // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 31.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс».

⁶ Кабанова И.Е., Шугрина Е.С., Иванова К.А. Территориальные бренды и их развитие на местах // Местное право. 2018. № 6. С. 3–18.

⁷ Данные приведены на официальном сайте ФГБУ «Федеральный институт промышленной собственности». URL: <https://www.fips.ru/registers-web/>

и туристической территорией было создано общественное муниципальное предприятие Туристическая ассоциация Коэдо-Кавагоэ, которое на платной основе осуществляет выдачу сертификатов на право использования бренда «Коэдо-Кавагоэ» в наименовании продукции, удовлетворяющей ряду критериев: продукция имеет корни в природе, истории, культуре Коэдо-Кавагоэ; в названии, дизайне, материалах прослеживается связь с г. Кавагоэ; головной офис компании либо одно из бизнес-подразделений находится в районе туристического района «Маленький Эдо» и др. В рассматриваемом случае муниципалитет реализовал возможность увеличения доходов местного бюджета за счет платы за сертификацию, а также возросших налоговых поступлений от налога на прибыль и подоходного налога; частично была решена проблема увеличения занятости местного населения. Производители продукции под брендом «Коэдо-Кавагоэ» получили в свою очередь возможность реализации продукции в реконструированных «под старину» помещениях, расположенных в туристическом районе с высокой степенью проходимости. Следует отметить, что половина средств на реконструкцию туристического района «Маленький Эдо» была получена муниципалитетом за счет субсидии из государственного бюджета (порядка 220 млн японских иен)⁸.

Современная практика территориального развития в России также содержит примеры успешного развития муниципальных образований, в основном малых городов и исторических поселений, на основе брендирования территории, соответствующего роста производства уникальных локальных продуктов и предоставления туристических услуг. Истории успеха Мышкина, Суздаля, Великого Устюга, Вологды свидетельствуют о возможности развития локальной экономики путем реализации целенаправленной политики формирования и управления территориальными брендами, что обеспечивает ежегодный приток как зарубежных, так и российских туристов, рост занятости местного населения и сохранение традиционных народных промыслов. Широкое признание не только в России, но и за рубежом получила продукция, производимая под имеющими «привязку» к конкретной территории брендами: «Дымковская игрушка», «Гжельская роспись», «Жостовская роспись», «Хохлома».

Вместе с тем эффективное использование муниципальных властями нематериальных преимуществ территорий, таких как территориальные бренды, для активизации локальной экономики и пополнения местной казны — это скорее исключение из общего правила. В качестве базовых причин сложившейся ситуации можно указать следующие.

Во-первых, развитие в качестве национальных туристических центров доступно только весьма ограниченному числу малых городов с историческими достопримечательностями, расположенных, как правило, в европейской части России, где плотность населения, туристические потоки и в целом экономическая активность существенно выше, чем в регионах Сибири и Дальнего Востока.

⁸ См. подробнее об этом проекте на официальном сайте туристического портала Коэдо-Кавагоэ. URL: <https://www.koedo.or.jp/foreign/english/>

Во-вторых, местному сообществу, включая местных производителей и муниципальные власти, бывает сложно осознать, что даже «какая-нибудь мелочь» при должных маркетинговых усилиях может быть преобразована в брендовый локальный продукт, стать своеобразным символом территории. Например, что в качестве подобного локального продукта можно рассматривать «сушик» — особым образом сушеную рыбу, которая используется жителями г. Каргополя Архангельской области для приготовления ухи и является для них повседневным продуктом питания, своеобразным заменителем лапши быстрого приготовления «Доширак»⁹. Или же по модели «наименование места происхождения товара» может быть зарегистрирован бренд, под которым будет организовано производство традиционных блюд енисейской кухни («пирог хлебный», «рыба в ящике», «мартан (блюдо из печени налима)»¹⁰). В течение нескольких столетий эти блюда входили в рацион жителей г. Енисейска и других поселений Красноярского края, расположенных на берегу реки Енисей.

Наконец, формирование и продвижение на рынке территориальных брендов — это многолетняя работа, требующая активного участия и поддержки муниципальных властей, для которых одной из первоочередных задач является увеличение доходов местного бюджета, а условия, при которых локальные бренды станут значимым доходным источником для местной казны, еще не до конца сформированы.

В настоящее время для подавляющего большинства муниципальных образований характерна высокая степень финансовой зависимости от межбюджетных трансфертов и отчислений из вышестоящих бюджетных уровней. В структуре доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты (безвозмездные поступления, включаемые в состав собственных доходов, и субвенции) превышают 60%. Доля налоговых поступлений, формируемых за счет тех доходных источников, нормативы по которым установлены на федеральном уровне, достигает 88,9% от общего объема налоговых доходов местных бюджетов (в этой группе наибольший удельный вес у налога на доходы физических лиц, второй по значимости налог для местных бюджетов — земельный), до 9,7% налоговых доходов формируется за счет поступлений, переданных из бюджетов субъектов Российской Федерации. Доля налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленными Бюджетным кодексом РФ за бюджетами муниципальных образований, не превышает 9%, как раз в эту группу входят поступления от налога на вмененный доход, величина которого зависит от уровня экономической активности субъектов малого и среднего предпринимательства. Неналоговые доходы (от предпринимательской деятельности, от использования муниципального имущества, оказания платных услуг и т.д.) составля-

⁹ См.: Как развивать малые города? Интервью с социологом Игорем Задориним. URL: <https://fomlabs.ru/material/kak-razvivat-malye-goroda>

¹⁰ Традиции енисейской кухни / под общ. ред. И.В. Шеина. Красноярск : Офсет, 2018. 192 с.

ют не более 12% от общего объема собственных доходов местных бюджетов (т.е. без учета субвенций из вышестоящих бюджетов); лидируют в этой группе доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов¹¹.

Муниципальные власти заинтересованы прежде всего в росте прямых поступлений в местные бюджеты от использования территориальных брендов; данные поступления могут носить как налоговый, так и неналоговый характер.

Среди налоговых поступлений значимую роль для местного бюджета могут сыграть отчисления от налога на доходы физических лиц (в случае, если основные производственные стадии по изготовлению продукта будут осуществляться в пределах муниципального образования, что позволит создать новые рабочие места) и единого налога на вмененный доход от компаний, выпускающих продукцию под территориальным брендом (в случае, если юридическое лицо будет зарегистрировано на территории муниципального образования). Надо отметить, что если единый налог на вмененный доход в соответствии с бюджетным законодательством зачисляется в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100%, то нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц существенно меньше (15% — для городских округов, 5% — для муниципальных районов, 10% — для городских поселений, 2% — для сельских поселений)¹².

К группе налоговых доходов от использования локальных брендов можно было бы отнести и курортный сбор, который в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» (далее — Закон № 214-ФЗ) должен быть установлен высшими исполнительными органами государственной власти указанных в законе субъектов Российской Федерации¹³. Цель курортного сбора — обеспечить источник финансирования проектов по поддержанию, строительству и реконструкции объектов курортной инфраструктуры, в число которых могут быть включены, например, торговые площадки, на которых будет представлена уникальная «брендовая» продукция местных производителей. Однако в соответствии с п. 3 ст. 5 Закона № 214-ФЗ поступления от курортного сбора перечисляются в региональный бюджет¹⁴, поэтому рассматривать данный вид платежей в качестве собственных доходов местных бюджетов не представляется возможным. К тому же введение курортного сбора для

субъектов Российской Федерации, помимо обозначенных в Законе № 214-ФЗ, целесообразно только в отношении территорий, располагающих богатым курортно-рекреационным потенциалом, с наличием значительного туристического потока.

В качестве неналоговых поступлений в местные бюджеты от использования территориальных брендов можно указать доходы от роялти и от продажи исключительных прав использования бренда (товарных знаков, наименований мест происхождения товара, географических указаний). Условие поступления данного вида платежей — муниципальное образование выступает правообладателем бренда или является учредителем некоммерческой организации — правообладателя бренда. Однако, как показывает анализ базы данных Роспатента, в подавляющем большинстве правообладатели зарегистрированных товарных знаков и мест наименований происхождения товара — это отдельные юридические лица, а не публично-правовые образования.

Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления выступает для органов местного самоуправления базой, которая позволяет участвовать в проектах публично-частного партнерства, направленных на развитие локальной экономики (путем залога имущества, находящегося в муниципальной собственности, предоставления муниципального имущества в долгосрочную аренду и т.д.)¹⁵, в том числе в проектах, направленных на развитие территориальных брендов. Помимо объектов жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, в состав муниципальной собственности также входят объекты культурного наследия (например, памятники архитектуры), которые, являясь частью бренда территории, могут служить для местного бюджета источником неналоговых доходов в виде арендных платежей. Выше был описан пример создания в центре муниципалитета туристического центра, стилизованного под «исторический квартал», где представлена продукция местных производителей под единым территориальным брендом.

В целом следует отметить, что в рамках существующей модели бюджетного федерализма, в условиях внутреннего структурного дисбаланса структуры местных бюджетов за счет низкой доли собственных доходов, возможности роста поступлений в местные бюджеты от использования территориальных брендов ограничены. Решению данной проблемы будет способствовать совершенствование механизма налогообложения путем передачи муниципалитетам большей части налоговых доходов, поступающих от местных производителей.

Принимая во внимание указанные ограничения, активизация локальной экономики путем продвижения на внутреннем рынке (прежде всего муниципальном и региональном) локальных продуктов под уникальными территориальными брендами возможна при информационной и финансовой под-

¹¹ Сумская Т.В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации // Проблемы местного самоуправления и муниципального развития. 2019. № 1 (101). С. 225–249.

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Кабанова И.Е., Шугрина Е.С., Иванова К.А. Указ. соч. С. 15.

¹⁴ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Шугрина Е.С. Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2018. № 4. С. 3–7.

держке со стороны как федеральных, так и региональных органов власти.

В качестве успешно реализованного на федеральном уровне мероприятия, направленного на поддержку территориальных брендов, можно привести проект Общественной палаты РФ по созданию интерактивной национальной карты местных культурных брендов «Живое наследие: создание российской карты локальных культурных брендов»¹⁶. Финансирование данного проекта осуществлялось за счет средств гранта Президента РФ на развитие гражданского общества.

Поддержка на региональном уровне особенно актуальна для экономически слабых, существующих исключительно на дотации из вышестоящих бюджетов муниципальных образований, которые можно отнести к историческим поселениям, сохранившим традиционный уклад, технологии производства продуктов питания, изделий народных промыслов, расположенных на значительном удалении от регионального центра.

Достаточно наглядно такую ситуацию можно увидеть в Красноярском крае, который является вторым по площади субъектом Российской Федерации; площадь региона составляет 2366,8 тыс. кв. км, или 13,86% территории страны. Протяженность Красноярского края от севера до горных районов Южной Сибири почти 3000 км. На территории края расположено более 1700 населенных пунктов, многие из которых находятся на значительном удалении от краевого центра. На территории региона насчитывается более 4,5 тыс. памятников истории и культуры, объектов археологического наследия, работают уникальные музейные комплексы, включая историко-этнографический музей-заповедник «Шушенское», в котором до сих пор сохранилась часть старинного сибирского села XIX и XX вв., расположен памятник градостроительного искусства XVIII — начала XX в. город Енисейск¹⁷.

Несмотря на богатое культурное наследие, в крае наблюдается определенный дефицит продукции, выпускаемой под территориальными брендами, которые бы напрямую ассоциировались у потребителя с историей, традициями, культурой края и его жителей, отдельных поселений в пределах региона. Возможные причины сложившейся ситуации были рассмотрены выше.

На наш взгляд, в рамках реализации региональной политики поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, содействия развитию местного самоуправления в Красноярском крае следующие меры государственной поддержки могли бы способствовать превращению территориальных брендов в действенный инструмент развития локальной экономики:

— предоставление бюджетам муниципальных образований субсидий на компенсацию затрат по разработке и регистрации в Роспатенте бренда территории или бренда определенного продукта, производство которого осуществляется на территории

муниципального образования (товарных знаков, наименований мест происхождения товара, географических указаний); при этом бренд должен ассоциироваться с историей, людьми и традициями данной территории.

В настоящее время в Красноярском крае реализуется государственная программа «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства», в рамках которой муниципальным образованиям предоставляются субсидии на реализацию муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства. Общий объем средств, выделяемых из краевого бюджета на финансирование мероприятий программы в 2014–2022 гг., составляет 4 191 337,2 тыс. руб., из федерального бюджета — 3 281 192,0 тыс. руб.¹⁸ Часть указанных средств может быть направлена на финансирование деятельности муниципальных властей по формированию и продвижению территориальных брендов;

— реализация в ходе проведения событийных и культурно-познавательных мероприятий продукции местных производителей, которая представлена на рынке под уникальными территориальными брендами.

Ежегодно на территории Красноярского края проводится несколько десятков этнотуристических фестивалей, ярмарок, выставок. В рамках большинства организованы базары, где можно приобрести разнообразную сельскохозяйственную и сувенирную продукцию. Как правило, одним из организаторов данных мероприятий выступают муниципальные образования, которые часть затрат на проведение мероприятия компенсируют за счет арендных платежей за торговые места. Нередко для муниципальных властей первоочередной задачей является получение как можно большего объема денежных средств, а не поддержка местных производств, что приводит к ситуации, когда на торговых площадках широко представлена сувенирная продукция из Китая, Индии, продукты питания сетевых российских компаний, но сложно купить локальный продукт, созданный по традиционной для данной территории рецептуре с использованием локальных ингредиентов. Компенсации из регионального бюджета для местных бюджетов позволили бы местным товаропроизводителям платить сниженную или нулевую арендную плату за право торговли на фестивальных площадках;

— создание в краевом центре единой торговой площадки, на которой будет представлен как можно более широкий ассортимент «брендовых» локальных продуктов из разных муниципальных образований края (как продуктов питания, так и изделий народных промыслов).

В связи с тем что затраты на аренду торговых площадей с высокой степенью проходимости в крупных городских агломерациях высоки, целесообразно установить для предпринимателей став-

¹⁶ Информация о проекте размещена на официальном сайте Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/49928>

¹⁷ URL: <http://www.krskstate.ru/about>

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 505-п «Об утверждении государственной программы «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» // СПС «КонсультантПлюс».

ки арендной платы, которые были бы существенно ниже рыночной цены. При выборе компаний, которым будет предоставлено право осуществления продаж на указанной торговой площадке, следует руководствоваться заключением органов местного самоуправления о степени соответствия бренда культурным особенностям территории (ассоциация с историей, людьми и традициями мест, где производится продукция) и положительным влиянии на ее имидж. Важным условием функционирования

торговой площадки должен быть контроль качества представленной продукции со стороны уполномоченной органами государственной власти Красноярского края организации¹⁹.

¹⁹ В качестве примера организации площадки для дистрибуции локальных продуктов может быть рассмотрена сеть магазинов прямых продаж Antenna shop в г. Токио (Япония). URL: <http://voyapon.com/tokyo-antenna-shops>

Литература

1. Кабанова И.Е. Территориальные бренды и их развитие на местах / И.Е. Кабанова, Е.С. Шугрина, К.А. Иванова // Местное право. 2018. № 6. С. 3–18.
2. Косарева Н. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. / Н. Косарева, Т. Полиди // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5–23.
3. Сачук Т.В. К вопросу о брендинге территории, или Кому и зачем нужен бренд территории / Т.В. Сачук // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 1. С. 30–36.
4. Сумская Т.В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации / Т.В. Сумская // Проблемы местного самоуправления и муниципального развития. 2019. № 1 (101). С. 225–249.
5. Традиции енисейской кухни / под общей редакцией И.В. Шеина. Красноярск : Офсет, 2018. 192 с.
6. Тюрин Г.В. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире / Г.В. Тюрин, В.Г. Тюрин. Санкт-Петербург : Инициатива, 2016. 312 с.
7. Шугрина Е.С. Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2018. № 4. С. 3–7.

Актуальные вопросы управления бесхозными объектами инженерной инфраструктуры на муниципальном уровне для повышения устойчивости муниципального образования

Сыров Андрей Николаевич, заместитель главы администрации городского округа Люберцы Московской области, кандидат экономических наук
a.n.sirov@yandex.ru

В статье рассматриваются и обоснованы предложения по выявлению и повышению эффективности управления инженерной инфраструктурой, имеющей признаки бесхозного имущества, сокращение муниципальных затрат за счет привлечения внебюджетного финансирования в процесс оформления и содержания данных объектов.

Ключевые слова: бесхозное имущество, управление муниципальным имуществом, муниципальное управление.

Relevant Issues of the Management of Ownerless Engineering Infrastructure Objects on the Municipal Level to Raise the Stability of a Municipal Structure

Syrov Andrey N., Deputy Head of the Administration of the Lyubertsy Urban District of the Moscow Region, PhD (Economics)

The article discusses and substantiates proposals to identify and improve the efficiency of management of engineering infrastructure in the territory of the municipality, which has signs of ownerless property, reducing municipal costs by attracting extra-budgetary funding in the process of registration and maintenance of these facilities.

Keywords: ownerless property, municipal property management, municipal management.

В соответствии со ст. 225 Гражданского кодекса РФ бесхозной вещью является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо от права собственности на которую собственник отказался. Так, с 1991 г. на территории

России значительное количество инженерных объектов оказались по факту бесхозными из-за следующего:

— государственные предприятия, акционированные в 1990-е годы прошлого века в акционерные

общества, не внесли соответствующие записи в реестры государственного имущества и, соответственно, не передали в установленном порядке данное имущество в муниципальную собственность;

— финансовые кризисы, банкротство и закрытие предприятий;

— неблагонадежные инвесторы, бросившие, не оформившие инженерные коммуникации после продажи квартир в многоквартирных домах.

О масштабности данной проблемы можно судить по следующему: в настоящее время в Перми примерно 200 км де-факто «бесхозных» тепловых сетей¹, в Московской области АО «Мособлэнерго» выявило на территории 39 муниципальных образований Подмосковья 6500 бесхозных электросетевых объектов², в Челябинской области органы Росреестра ежегодно ставят на учет порядка 1200 объектов³, только в Люберцах по состоянию на 1 января 2019 г. имеется 319 бесхозных объектов.

В соответствии с главой 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, водо-, газоснабжения, водоотведения и осуществление дорожной деятельности относится к полномочиям органов местного самоуправления⁴. Поэтому вопрос работы с бесхозным имуществом на территории муниципалитета полностью возлагается на местные органы самоуправления.

В то же время органы местного самоуправления неохотно занимаются выявлением бесхозных объектов. Это связано со следующими основными обстоятельствами: на выявленные бесхозные объекты придется расходовать время и финансовые средства как на постановку их на учет и регистрацию, так и на содержание, ремонт в соответствии с действующими нормативами.

Проблема усугубляется еще и тем, что бесхозные объекты имеют высокий износ, из-за ненормативного обслуживания на дорогах появляются угрозы для безопасности дорожного движения, а на тепло-, водо-, электропроводах постоянно растет число дефектов и аварий. От неполадок, некачественного состояния «бесхозных объектов» зависит комфортное проживание десятков и сотен тысяч наших граждан.

В нынешних условиях, когда существенное количество муниципальных образований имеют дефицитные бюджеты (рис. 1), найти бюджетные

средства для постановки на учет бесхозного имущества, его содержание, ремонт, организацию передачи становится обременительным.

В связи с этим вопрос организации системной, комплексной работы с бесхозным имуществом, позволяющей минимизировать временные затраты на привлечение различных источников финансирования для постановки на учет и содержание бесхозного имущества, является актуальным и своевременным.

На федеральном уровне отсутствует определенный порядок выявления бесхозных вещей, поэтому каждый муниципалитет самостоятельно разрабатывает такой порядок⁵. Фактическая работа в органах местного самоуправления в настоящее время по выявлению бесхозных объектов осуществляется, как правило, следующим образом (рис. 2, стр. 26):

— при поступлении обращений от жителей, организаций по вопросу проведения ремонта объекта, который при последующей проверке органами местного самоуправления показал, что фактически право на объект не зарегистрировано, а объект не стоит на кадастровом учете;

— при необходимости предоставления муниципальной услуги с помощью имущества, которое на кадастровом учете в настоящее время не стоит, право собственности не зарегистрировано, но требует капитальных затрат;

— при отказе собственника (собственников) от права собственности на объекты недвижимого имущества.

После поступления вышеуказанной информации органами местного самоуправления, как правило, проводится следующая работа (см. рис. 2).

1. Выезжает ответственный сотрудник органа местного самоуправления для осмотра имущества.

2. По итогам осмотра готовятся запросы в региональные органы власти, органы местного самоуправления, курирующие имущественные вопросы; в региональный и федеральный отделы по технической инвентаризации; в управление федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии региона; в муниципальный архив; в нотариальный орган.

3. В случае если в результате запросов собственник не выявлен, то органом местного самоуправления включается имущество в реестр имущества, имеющего признаки бесхозного, а затем готовит технические документы и направляет в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от

¹ Пермская деловая газета Business Class. URL: <https://www.business-class.ru/news/2015/08/24/ubrat-slabye-zvenya>

² Портал открытых данных Правительства Москвы. URL: <https://data.mos.ru/opendata/60562/data/table?versionNumber=1&releaseNumber=705>

³ Портал Росреестра по Челябинской области. URL: <http://www.frs74.ru/blanki-i-dokumenty/soglashenia/14-novosti/1888-za-god-upravleniem-rosreestra-prinyato-na-uchet-1266-ob-ektov-nedvizhimosti-v-kachestve-beshkoznyaynykh>

⁴ См., например: Ерошкин А.К. Проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 603–606.

⁵ См., например: Сальникова О.Н. Система способов выявления бесхозного имущества органами муниципалитета: анализ проблемы // Вектор ГеоНаук. 2018. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-sposobov-vyyavleniya-beshkozynogo-imuschestva-organami-munitsipaliteta-analiz-problemy> (дата обращения: 09.11.2019); Сборник методических рекомендаций по регулированию вопросов выявления, учета и приобретения в собственность бесхозного имущества. Ассоциация «Совет муниципальных образований Новгородской области». URL: <https://www.kuginov.ru>

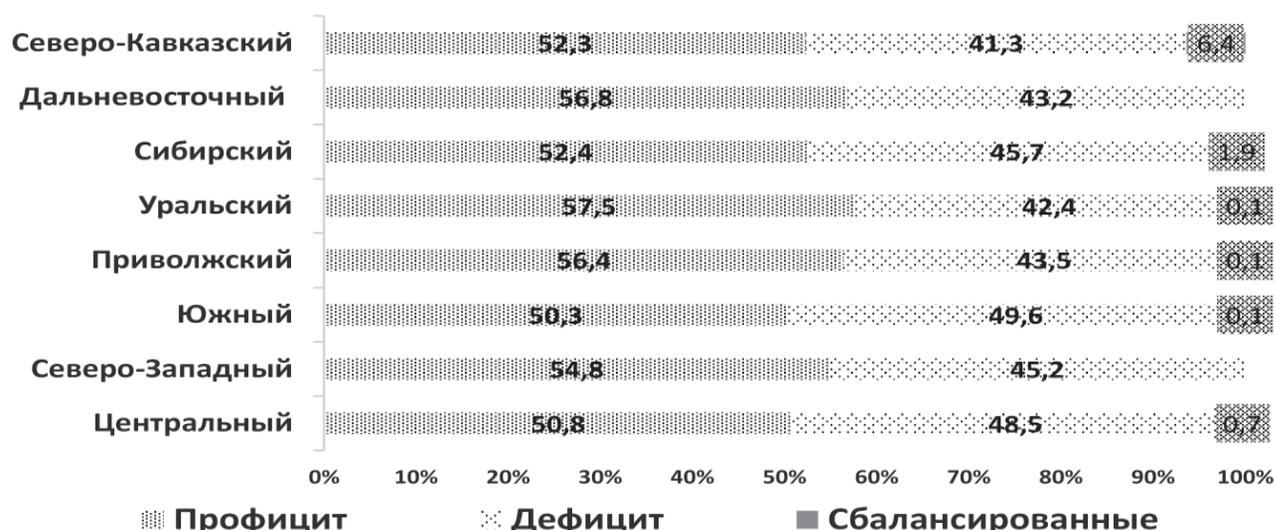


Рис. 1. Соотношения количества муниципальных образований в федеральном округе, имеющих дефицитные бюджеты на 1 января 2019 г.*

* По данным официального портала Минфина России. URL: <https://www.minfin.ru/ru/>

10 декабря 2015 г. № 931⁶, п. 7 ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ⁷ заявление с пакетом документов в орган Росреестра для постановки на учет.

4. По истечении одного года после постановки Росреестром недвижимой вещи на учет как бесхозной орган местного самоуправления может обратиться в суд с иском о признании права муниципальной собственности на бесхозное имущество. После принятия соответствующего решения судом осуществляется регистрация права⁸.

В процессе действия по данному алгоритму выявляются следующие основные актуальные вопросы:

- отсутствие полноценной информации по объектам бесхозного имущества;
- отсутствие денежных средств в местном бюджете на проведение кадастровых работ, требуется в зависимости от объекта от 5 до 15 тыс. руб.;
- необходимо выделение дополнительных специалистов для осуществления данной работы, что затруднительно в режиме многозадачности решаемых вопросов органами местного самоуправления и при дефиците кадров;
- в процессе оформления бесхозного имущества его содержание, как правило, осуществляется за счет собственных средств местного бюджета или за счет чистой прибыли ресурсоснабжающих ком-

паний, что также не всегда возможно и отвлекает средства от проведения плановых ремонтов на собственное имущество, отмечаются факты нежелания их расходовать;

— в процессе осуществления запросов выявляется, что ряд объектов теплоснабжения, водоснабжения фактически находятся на балансе у ресурсоснабжающих организаций. В то же время права на данные объекты не оформлены, на кадастровый учет объекты не поставлены. Такое состояние дел приводит к ненадлежащему списанию денежных средств на ремонт и содержание таких объектов, создает условия для конфликтов по вопросам эксплуатации, ликвидации аварийных ситуаций на таких объектах⁹;

— длительный период времени оформления права муниципальной собственности на бесхозный объект, порядка 1,5 года, что ограничивает возможность проведения капитального ремонта и распоряжения имуществом в полном объеме.

С учетом данных вопросов целесообразно систематизировать работу по управлению бесхозными объектами инженерной инфраструктуры. В рамках существующего на уровне местного самоуправления порядка по выявлению бесхозного имущества организовать комплексную работу по инвентаризации, в том числе используя Приказ Минфина

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 10 декабря 2015 г. № 931 «Об установлении Порядка принятия на учет бесхозных недвижимых вещей» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См., например: Маркварт Э., Исупова С.С. Признание права муниципальной собственности на бесхозное имущество // Местное право. 2010 № 5. С. 3–50.

⁹ См., например: Актуальные вопросы признания права муниципальной собственности на бесхозное имущество. Официальный национальный каталог «Городское хозяйство и ЖКХ: технологии и техника». URL: <https://www.gkh.ru/article/37413-aktualnye-voprosy-priznaniya-prava-munitsipalnoy-sobstvennosti-na-beshozyaaynoe>; Фаст О.Ф. Некоторые аспекты приобретения прав на отдельные бесхозные объекты коммунальных услуг // Вестник СГЮА. 2017. № 5 (118).

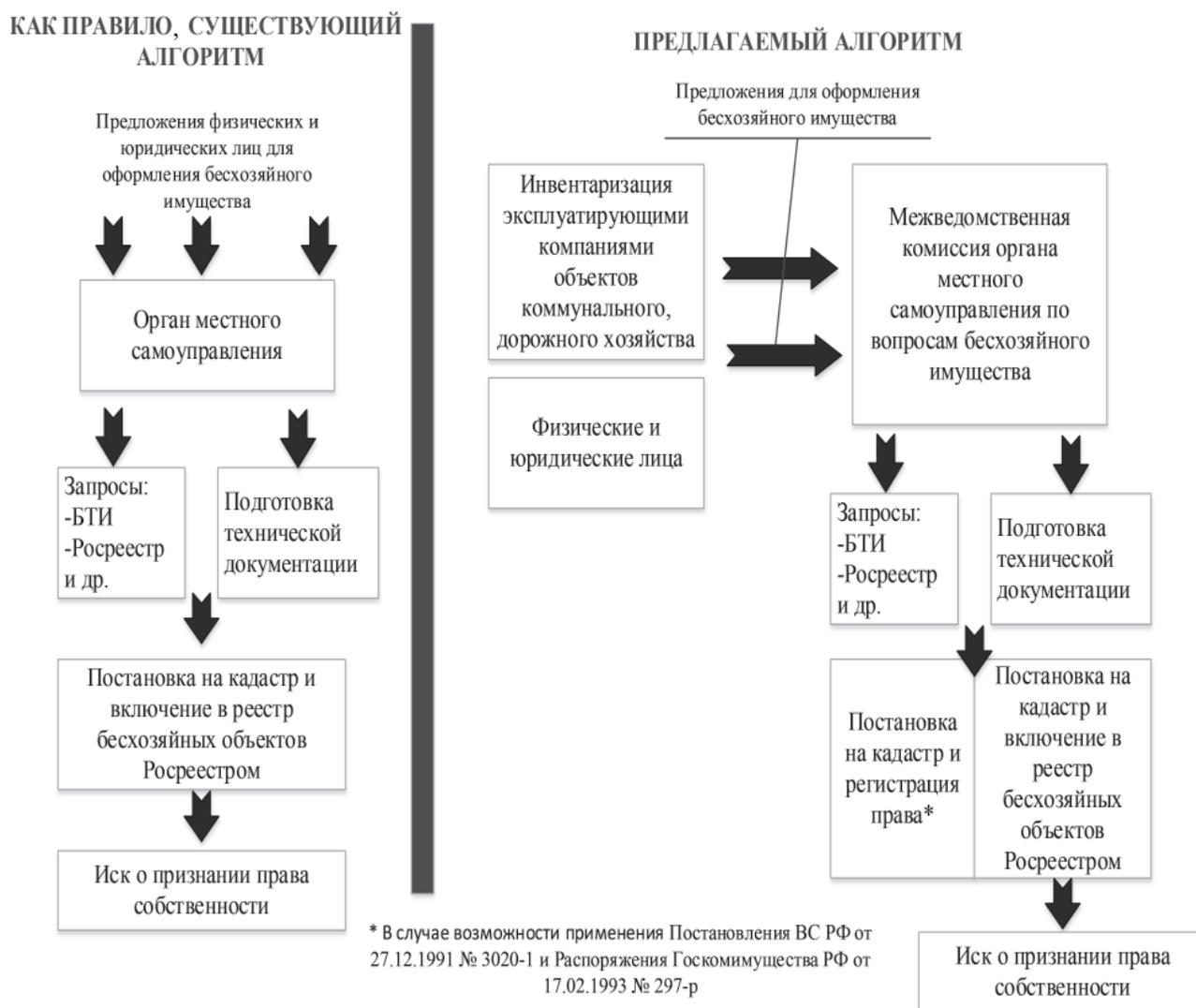


Рис. 2. Алгоритмы работы по выявлению и оформлению прав муниципальной собственности на бесхозяйные объекты инфраструктуры

России от 13 июня 1995 г. № 49¹⁰, по видам имущества: дороги, объекты тепло-, водоснабжения, водоотведения.

1. Создать межведомственную комиссию из структурных подразделений органов местного самоуправления, в которую включить представителей жилищно-коммунального хозяйства, управления дорог, архива. К работе в данной комиссии необходимо привлечь кадастрового инженера, что позволит более точно идентифицировать объекты с привязкой к координатам и ускорит в последующем подготовку технической документации. В целях более точной идентификации объекта к работе комиссии также целесообразно привлечь следующих специалистов:

- представителей единой теплоснабжающей организации;
- представителей гарантирующей организации;
- представителей электро-, газоснабжающей организаций соответственно;
- представителей дорожных эксплуатирующих организаций.

2. В результате работы комиссии, если собственник не определен, то орган местного самоуправления:

- готовит техническую документацию на объекты;
- готовит для объектов, имеющих признаки создания до 1993 г., в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Фе-

¹⁰ Приказ Минфина РФ от 13 июня 1995 г. № 49 «Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств» // СПС «КонсультантПлюс».

дерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹¹ и Распоряжением Госкомимущества РФ от 17 февраля 1993 г. № 297-р «Об объектах инженерной инфраструктуры, не подлежащих приватизации»¹², Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» решение представительного органа местного самоуправления о включении данных объектов в муниципальную казну и проводит кадастровый учет и оформление права как на муниципальные объекты в сроки, установленные п. 6 ст. 16 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в течении 12 рабочих дней;

— для объектов, которые не попадают под указанное постановление Верховного Совета, работа проводится в соответствии с указанным выше приказом Минэкономразвития России.

Перед организацией процесса оформления инженерных коммуникаций как бесхозного имущества их целесообразно закрепить за ресурсоснабжающими организациями, что позволит последними в последующем в соответствии с федеральными законами от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» предусмотреть в тарифе средства на содержание и эксплуатацию бесхозных объектов и закрепить ответственных за их ремонт.

После оформления бесхозных инженерных объектов в муниципальную собственность предлагаются следующие варианты действий:

— для объектов дорожной инфраструктуры закрепить за эксплуатирующими организациями, предусмотрев в бюджете средства на их содержание. Следует отметить, что наличие данных объектов в собственности также дает возможность органам местного самоуправления следующие возможности: в рамках платной деятельности заключение договоров между муниципальным учреждением, эксплуатирующим дороги, и юридическими лицами по содержанию прилегающих к дороге территорий (при их наличии); взимать плату в местный бюджет в счет компенсации за вред, связанный с перевозкой крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по муниципальным дорогам; рассматривать и выдавать технические условия на примыкание к автомобильной дороге, как следствие, за счет средств заявителей могут быть проведены работы по ремонту, приведению съездов в соответствие с нормативами;

— для объектов инженерной инфраструктуры. Объекты теплоснабжения, электроснабжения могут быть переданы в уставный капитал соответствующих организаций, где учредителем является муниципалитет, или, так же как и объекты водоснабжения и водоотведения, переданы в концессию или аренду, если объекты являются технологически связанными. При передаче объектов в аренду и концессию орган местного самоуправления сможет пополнить бюджет соответствующими доходами. При передаче объектов в уставный капитал организации смогут использовать данное имущество для привлечения банковского финансирования. Это позволит проводить по данным объектам капитальный ремонт в регламентные сроки.

Таким образом, оперативная и системная работа по выявлению и закреплению бесхозных объектов инженерной инфраструктуры на муниципальном уровне обеспечит привлечение финансирования не только за счет бюджетных источников, но также за счет средств ресурсоснабжающих организаций и обеспечит надлежащее содержание данных объектов: позволит снизить количество аварий и обеспечит их своевременное устранение. Оформление бесхозной инженерной инфраструктуры в муниципальную собственность в дальнейшем позволит привлечь дополнительные внебюджетные ресурсы для восстановления данных объектов.

¹¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Распоряжение Госкомимущества РФ от 17 февраля 1993 г. № 297-р «Об объектах инженерной инфраструктуры, не подлежащих приватизации». URL: <https://www.lawmix.ru/prgf/91568>

Литература

1. Ерошкин А.К. Проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации / А.К. Ерошкин // Молодой ученый. 2015. № 9 (89). С. 603–606.
2. Маркварт Э. Признание права муниципальной собственности на бесхозное имущество / Э. Маркварт, С.С. Исупова // Местное право. 2010. № 5. С. 3–50.
3. Сальникова О.Н. Система способов выявления бесхозного имущества органами муниципалитета: анализ проблемы / О.Н. Сальникова // Вектор ГеоНаук. 2018. Т. 1. № 4. С. 32–35.
4. Фаст О.Ф. Некоторые аспекты приобретения прав на отдельные бесхозные объекты коммунальных услуг / О.Ф. Фаст // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5 (118). С. 119–124.

Вовлеченность граждан как фактор развития инициативного бюджетирования в Тульской области

Левина Вера Владимировна, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета, доктор экономических наук, доцент
vvl2004@mail.ru

Рассмотрены вопросы влияния интересов населения в процессе получения бюджетных услуг на степень и характер их участия в инициативном бюджетировании. Установлено, что активность граждан существенно выше при подготовке проектов муниципальных образовательных учреждений и проектов в сфере коммунального хозяйства и благоустройства. Сделан вывод о том, что информирование без учета уровня заинтересованности населения не приводит к существенному росту вовлеченности. Выявлено влияние институционализации взаимодействия граждан и властей на масштабы участия в инициативном бюджетировании и показана значимость проблемы взаимодействия «принципала — агента» в данной сфере. На примере анализа реализации проекта «Народный бюджет» в Тульской области с позиции вовлеченности населения сформулированы предложения для дальнейшего развития данной технологии. **Ключевые слова:** вовлеченность, инициативное бюджетирование, региональный бюджет, проблема «принципала — агента», экономические интересы.

Citizen Involvement as a Proactive Budgeting Development Factor in the Tula Region

Levina Vera V., Professor of the Department of Finance and Management of the Tula State University, Doctor of Economics, Associate Professor

The issues of the influence of the interests of the population in the process of obtaining budget services on the degree and nature of their participation in initiative budgeting are considered. It was found that the activity of citizens is significantly higher in the preparation of projects of municipal educational institutions and projects in the field of public utilities and improvement. It is concluded that informing without taking into account the level of interest of the population does not lead to a significant increase in involvement. The influence of institutionalization of interaction between citizens and authorities on the scale of participation in initiative budgeting is revealed and the significance of the problem of interaction of the “principal — agent” in this area is shown. On the example of analysis of the implementation of the project “People’s Budget” in the Tula region from the position of population involvement, proposals are formulated for the further development of this technology. **Keywords:** involvement, proactive budgeting, regional budget, “principal — agent” problem, economic interests.

В современных условиях большую роль в процессах публичного управления играет вовлеченность в них населения. Данная тенденция наблюдается в России и за рубежом. При этом в российской практике вовлеченность часто понимается как некий управляемый показатель, который органы власти различных уровней должны максимизировать. В качестве яркой иллюстрации можно привести то обстоятельство, что в Федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды» один из целевых показателей характеризует уровень вовлеченности населения в решение соответствующих вопросов. Он запланирован на уровне 30% (по окончании реализации в 2024 г.). В текущем 2020 г. он должен составить уже 12%. Очевидно, что фактически достичь данных значений маловероятно. При этом не всегда очевидно, что понимается под вовлеченностью граждан в решение тех или иных вопросов в рамках компетенций властей различных уровней. Для конкретизации механизмов оценки вовлеченности и способов ее дальнейшего развития как механизма взаимодействия власти и граждан можно рассмотреть сложившиеся в последние годы в России практики партисипаторного бюджетирования. Данные практики несколько отличаются по регионам России, но в целом им присущи общие черты, в частности, определение предельной вели-

чины стоимости проекта, минимального уровня софинансирования со стороны граждан, выбор определенных направлений, проекты в которых могут быть реализованы с использованием инициативного бюджетирования, и т.п.

По данным Минфина России, в 2018 г. в 56 субъектах РФ были выделены средства регионального бюджета, нацеленные на софинансирование инициативных форм бюджетирования, что свидетельствует о широком распространении данной технологии. Сущность инициативного бюджетирования предполагает, что чем выше вовлеченность граждан, тем более вероятно, что проект будет реализован. Данный постулат заложен в методике отбора проектов. Рассмотрим на примере Тульской области, являющейся типичным регионом Центрального федерального округа, как учитывается вовлеченность граждан при отборе проектов.

Инициативное бюджетирование в Тульской области

В Тульской области накоплен значительный опыт в области инициативного бюджетирования. Проект, реализуемый на основе принципов инициативного бюджетирования в Тульской области, называется «Народный бюджет». Он осуществляется на основе Постановления Правительства Туль-

ской области от 1 октября 2013 г. № 521 «Об утверждении положения о проекте “Народный бюджет” в Тульской области»¹. Цели проекта состоят в развитии потенциала органов местного самоуправления, активном участии населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем, подготовке, реализации работ, выполняемых в рамках программ, а также в повышении эффективности бюджетных расходов. Предполагается участие муниципальных образований различных типов: изначально проект был создан для сельских поселений, но затем он был распространен на все муниципальные образования — как городские, так и сельские.

Объемы средств, используемых по программе «Народный бюджет», в 2011–2016 гг. существенно возросли. Если в 2012 г. сумма составляла всего 100 млн руб., то в 2016 г. она существенно возросла и не претерпевала существенных изменений в 2016–2019 гг., составляя от 700 млн руб. до 1 млрд руб. В последние годы наблюдается стабильный объем средств, направляемых на реализацию проектов инициативного бюджетирования (ИБ). Финансирование по реализованным проектам осуществляется в большей степени за счет субсидий из регионального бюджета (рис. 1).

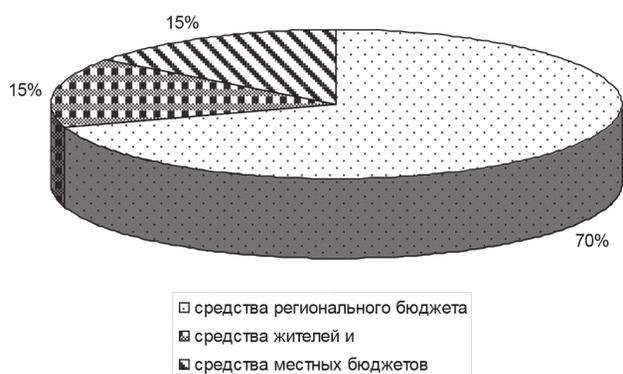


Рис. 1. Структура финансирования проектов по программе «Народный бюджет» в Тульской области

Количество проектов, которые были подготовлены жителями в последние годы, составляло от 1000 до 1500, отбор проходит в среднем от трети до половины проектов. Интересно, что на тульском сайте «Народный бюджет» указано, что в 2017 г. в интернет-голосовании по проектам было получено 455 тыс. голосов. Из этого делается вывод о масштабности вовлечения жителей региона в инициативное бюджетирование. Учитывая, что население Тульской области составляет 1478 тыс. человек, можно сделать оптимистический и, к сожалению, совершенно не соответствующий реальности, вывод о том, что более трети жителей информированы, заинтересованы и участвуют в реализации технологий инициативного бюджетирования.

¹ Постановление Правительства Тульской области от 1 октября 2013 г. № 521 «Об утверждении положения о проекте “Народный бюджет” в Тульской области» // СПС «КонсультантПлюс».

На практике такой уровень охвата населения, вероятно, достигается за счет того, что в голосовании можно участвовать один раз за один проект, но можно поддержать и 10 и даже 100 проектов, если есть такое желание. Более того, кроме зарегистрированных пользователей портала Госуслуги, в голосовании можно участвовать и без регистрации, так как на сайте содержится правило голосования, согласно которому «отдать свой голос могут и пользователи, указавшие адрес своей электронной почты и получившие одноразовый пароль. Действия повторяются для каждого отданного за предложение голоса». Очевидно, что это может приводить к искусственному завышению количества проголосовавших жителей. Косвенно данный вывод можно подтвердить результатами опроса тульских студентов, проведенного в 2018 г. и показавшего, что более 80% не знакомы с практикой инициативного бюджетирования и с «бюджетами для граждан» и не знают об их существовании².

На сегодняшний день отбор проектов происходит с использованием таких показателей вовлеченности, как количество подписей, собранных в поддержку проекта, соотношение количества голосов и количества человек, указанных в реестре подписей, уровень софинансирования программы со стороны населения и спонсоров.

Методика отбора проектов и участия граждан в распределении бюджетных средств в Тульской области за последние восемь лет существенно изменялась. Это было связано с расширением перечня возможных участников, ростом предельных объемов стоимости проектов, а также отменой возможности «неденежного вклада» участников. Так, в 2014 г. в Тульской области было введено обязательное условие — софинансирование от жителей и благотворителей. Ранее допускалось софинансирование в виде строительных материалов и «рабочих рук», т.е. неоплачиваемого труда жителей, который оценивался денежно и рассматривался как их участие. Данный путь решения проблемы позволял формировать желаемую вовлеченность населения, не имеющего достаточного уровня доходов, чтобы «участвовать рублем», но сейчас он в регионе не применяется. Важным изменением в региональных правилах по инициативному бюджетированию 2020 г. стало снижение уровня софинансирования со стороны граждан. Это нацелено на расширение участия граждан, усиление их вовлеченности в распределение бюджетных средств.

Критерии отбора проектов в других регионах, использующих инициативное бюджетирование, схожи. Наиболее распространенные критерии — это актуальность (полезность) проекта; уровень софинансирования со стороны муниципального образования, населения и юридических лиц; социальный эффект проекта как для региона в целом, так и для благополучателей, а также возможная длительность этого эффекта; активность населения при

² Левина В.В. Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 1 (93). С. 113.

выборе проекта (особенно детелен учет этого компонента в Тульской и Омской областях)³.

Проблемы информирования и их решение с учетом характера заинтересованности граждан

Способами информирования, которое можно отнести к традиционным, являются теле- и радио-программы местных каналов, муниципальные газеты. Современными способами, которые активно развиваются в рамках общей цифровизации управления, являются информирование через Интернет, включая сайты органов власти, специальные сайты реализации программ инициативного бюджетирования, социальные сети местных руководителей, сотрудников администраций и общественников и т.д. Однако в наше время общеизвестна проблема избыточности информации и перегруженности ею, которая продолжает возрастать. И это приводит к тому, что значительная часть информации, которая не представляет интереса для конкретного человека в данный момент времени, воспринимается как информационный шум, а иногда и спам. Поэтому, несмотря на необходимость информирования жителей традиционными и современными способами, ожидать активного отклика не стоит.

Рассмотрим более подробно, какие пути информирования используются на сегодняшний день в российской практике. Как отмечают В.В. Вагин и К.В. Поминова: «Стандартом российского информирования об ИБ является рассылка пресс-релизов в СМИ, публикация объявлений и нормативно-правовых документов на официальных порталах органов власти, протокольные заметки в официальных СМИ и разъяснительная работа с главами муниципалитетов. Хотя ситуация постепенно начинает меняться: появляются специализированные порталы об ИБ, активно используются возможности Интернета и социальных сетей, создаются красочные информационные материалы и рекламные ролики, журналисты тренируются писать о проектах ИБ»⁴. Они также уделяют большое внимание разработке слоганов, наружной рекламы, изданию тематических брошюр. Для информирования о партисипаторном бюджетировании в ряде регионов также используют МФЦ, почтовые отделения, отделения Сбербанка, где раздают соответствующую информацию.

В Тульской области на протяжении длительного времени функционирует специальный портал «Народный бюджет», где можно получить материалы для подачи заявок, проголосовать, изучить перечни реализованных проектов и тех из них, которые проходят текущий отбор. Несмотря на достаточно высокий уровень качества подачи информации, про-

стоту и наглядность материалов, представленных на портале и многолетний опыт использования инициативного бюджетирования в регионе, проблемы вовлеченности жителей остаются первостепенно важными.

Мы полагаем, что между информированностью и вовлеченностью для каждого конкретного индивида есть важная ступень, которую можно в общем случае назвать заинтересованностью. Уровень заинтересованности может существенно варьироваться. Однако в целом наша гипотеза состоит в том, что более правильно говорить о том, что вовлеченность населения в реализацию проектов является функцией не от их информированности, а от их заинтересованности в результатах.

В частности, повторный опрос студентов Тульского госуниверситета показал, что в результате изучения механизмов инициативного бюджетирования, возможностей участия и проектах, реализуемых в рамках «Народного бюджета», уровень их информированности на основе анализа остаточных знаний существенно увеличился, но степень фактического участия в инициативном бюджетировании не возросла.

Очевидно, что заинтересованность достаточно трудно измерить, в отличие от информированности, которая может оцениваться технически сравнительно просто, например через «счетчики» на сайтах, количество просмотров, лайков в социальных сетях и т.д. Заинтересованность в большей степени присуща членам устойчивых сообществ. В частности, примерами такого сообщества являются жители конкретного многоквартирного дома, а также потребители бюджетных услуг на долгосрочной основе.

В.В. Вагин и К.В. Поминова предлагают для повышения уровня вовлеченности граждан максимально использовать маркетинговые технологии, включая современные подходы (например, сторителлинг), продавая участие в инициативном бюджетировании как товар. Однако, по нашему мнению, в данном случае «продается» не результат инициативного бюджетирования — новая детская площадка, отремонтированная крыша, а само участие в бюджетировании — сотрудничество с властью, гражданская активность, вовлеченность. А такие «товары», если они не соответствуют ценностям гражданина, продаются плохо. Они требуют нового, непривычного поведения. Подкрепление будущим результатом в данном случае слишком малозначительно по сравнению со всем жизненным опытом, сформировавшим устойчивые ценности. Формирование новых ценностей, которые будут включать в себя вовлеченность и гражданскую активность, — это задача, которая решается лишь в долгосрочной перспективе. В краткосрочном периоде для изменения ситуации можно рекомендовать использование схем «принципал — агент», которые обеспечивают результат при фактическом вовлечении лишь малой части активных жителей, а пассивная часть жителей делегирует им активное участие в ИБ. Использование агентских схем взаимодействия неизбежно приводит к агентским конфликтам и усложнению

³ Климанов В.В., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Нормативно-правовое обеспечение открытости бюджета на региональном уровне в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5 (45). С. 52.

⁴ 50 вопросов об инициативном бюджетировании : учеб. пособие / В.В. Вагин, К.В. Поминова и соавт. М. : Филинь, 2018. С. 75.

цепочек взаимодействия территориальных властей и населения.

Различные с позиции вовлечения роли жителей, участвующих в инициативном бюджетировании

При анализе вовлеченности населения в процедуры формирования, отбора и реализации проектов инициативного бюджетирования, на наш взгляд, следует выделять несколько отличающиеся роли жителей при участии в различных проектах, и соответственно, разные «пути» вовлечения. Это связано с различным характером и причинами заинтересованности населения в решении того или иного вопроса местного значения.

В данном случае мы вводим дифференциацию не с позиции уровня гражданской активности, а исходя из различий в заинтересованности и вовлеченности, объективно связанных с характером реализуемых проектов.

Различия в вовлеченности проявляются для данных групп населения с точки зрения характера информирования, причин заинтересованности и ее степени, а также организации взаимодействия с властями, включая специфику отношений «принципал — агент». Взаимоотношения принципала и агента формируются, когда один экономический субъект представляет интересы группы других. При этом неизбежно возникают разная степень информированности принципала и агента, различия в их интересах, корректировка интересов, которые будут реализованы в отличие от тех, которые были изначально заявлены при делегировании ответственности.

Предлагается выделить следующие роли жителей с точки зрения характера проектов:

- потребители бюджетных услуг на долгосрочной основе (в первую очередь, речь идет об образовательных услугах, а вовлеченные граждане в данном случае родители школьников и детей, посещающих дошкольные учреждения);

- жители многоквартирных домов (в данном случае возникает заинтересованность в проектах ремонта крыш, подъездов, дворов), соседи, проживающие в частном секторе, члены садовых товариществ;

- граждане (в данной группе мы рассматриваем прочие виды проектов, которые не связаны с уже рассмотренными группами).

Для жителей, проживающих локально, в регионе уже сформированы механизмы территориально-общественного самоуправления (ТОС), а в отношении совместного потребления бюджетных услуг на долгосрочной основе соответствующие механизмы не столь проработаны.

Интересы властей как участников процесса инициативного бюджетирования

В процессе подготовки заявок, голосования, отбора и дальнейшей реализации проектов можно выделить следующие группы участников, имеющих отличающиеся интересы: региональные власти, местные власти, жители и спонсоры.

Интересы региональных властей в общем случае состоят в том, чтобы, затратив минимальные объе-

мы субсидий, получить максимальные результаты с точки зрения решения наиболее острых проблем региона. В данном случае речь идет о политическом выборе между экономией средств при распределении субсидий и использованием инициативного бюджетирования как инструмента территориального развития в регионе.

Позицию региональных властей в Тульской области можно оценить как умеренную. Субъект РФ активно использует инициативное бюджетирование, однако в последние годы существенного роста субсидий, выделяемых по проекту «Народный бюджет», не наблюдается.

Укрупненно интересы местных властей можно определить как развитие в соответствии с приоритетами муниципального образования, эффективную реализацию функций местного самоуправления, рост бюджетных доходов без сопутствующих ограничений в собственной бюджетной политике (последние могут быть связаны с получением и использованием трансфертов). Интересы властей следует рассматривать с учетом возможных искажений, обусловленных наличием у чиновников собственных интересов, связанных с преследованием личных целей, а не с решением поставленных перед ними задач. Противоречия подобных индивидуальных задач и возложенных на управленцев полномочий в значительной мере соответствуют конфликтам интересов в паре «принципал — агент». Мы не ставим своей задачей рассмотрение агентских отношений и конфликтов «ветвей власти» и рассматриваем органы местного самоуправления агрегированно. Исходя из этого, в сфере инициативного бюджетирования интересы местных властей состоят в том, чтобы реализовать максимально возможное количество проектов, соответствующих приоритетам развития территории, и привлечь максимальные объемы субсидий.

Две трети всех проектов в Тульской области приходятся на восемь (из 26 муниципальных районов и городских округов) муниципальных образований, на территории которых реализуются проекты ИБ. Примечательно, что пять из восьми муниципальных образований, лидирующих в объемах средств ИБ, — городские округа. Объективными факторами это можно объяснить в отношении Тулы и Новомосковска, так как в них проживает более трети населения области, остальные городские округа по численности населения, экономическому потенциалу, уровню и структуре бюджетных доходов не отличаются от муниципальных районов области.

Два самых малых по территории и численности населения городских округа в регионе также участвуют в проектах инициативного бюджетирования. Доля субсидий, направляемых в малые городские округа Славный и Новогуровский, составляет по 0,2% от общего объема субсидий. Однако пропорционально численности населения данные муниципалитеты получают значительные объемы средств: в Новогуровском — 300 руб. на жителя, а в Славном — 500 руб. на жителя. Аналогичный показатель в Туле составляет 100 руб., а в Новомосков-

ске — также 300 руб. Таким образом, можно утверждать, что городские округа в Тульской области в целом более существенно финансируются по программе «Народный бюджет» (рис. 2).

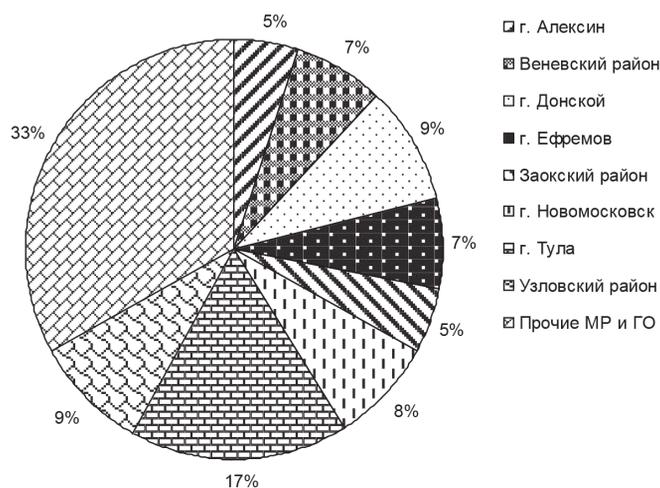


Рис. 2. Распределение субсидий из регионального бюджета по итогам исполнения бюджета за 2018 г.

Несмотря на фактическое преобладание средств на городских территориях, для сельских поселений созданы льготные условия для реализации наименее дорогостоящих проектов. Минимальный уровень софинансирования со стороны населения и спонсоров в сельском поселении составляет 8%, в городских округах и городских поселениях аналогичный показатель составляет 15%. Однако для многоквартирных домов независимо от того, реализуется проект на городской или сельской территории, уровень софинансирования существенно выше и составляет 20%.

Интересы жителей и их влияние на вовлеченность

Оценка интересов жителей является наиболее сложной и значимой задачей. Мы выделили три основные роли, в которых может оказываться гражданин, заинтересованный в проектах инициативного бюджетирования.

При этом уровень заинтересованности граждан является внутри группы формально одинаковым, но фактически это не совсем так. В частности, жители дома, в котором ремонтируется подъезд, являются благополучателями в равной мере, но субъективная ценность отремонтированного подъезда, повышения качества воды, наличия парка-сквера в непосредственной близости к дому может существенно отличаться. Данные отличия связаны не только с уровнем доходов, возрастом, семейным положением, но и с индивидуальными особенностями и иррациональными предпочтениями, которые невозможно предварительно измерить и оценить вне контакта с индивидом, но они влияют на решения об участии в проектах инициативного бюджетирования. В этом случае распространенный подход к

оценке количества благополучателей как одной из базовых характеристик проекта, на основе которой прогнозируется заинтересованность и участие граждан в проектах, характеризуется неизбежными недостатками, связанными с разной степенью заинтересованности потенциальных благополучателей. Более того, некоторые из находящихся в группе потенциальных благополучателей жители могут не поддержать проект в связи с их предпочтениями, лежащими в другой плоскости.

Проблемы, связанные с незаинтересованностью жителей, могут возникать при использовании инициативного бюджетирования, когда значительная часть жителей не приходят на собрания по решению соответствующих вопросов, не принимают участия в электронных голосованиях, не вносят в срок платежи. Причины могут быть как в безразличии, так и в принципиальном нежелании участвовать рублем в тех или иных проектах или несогласии с их содержанием, незначимости того или иного блага для конкретного жителя.

Для решения данных проблем со стороны властей могут предприниматься различные варианты взаимодействия. Например, возможно использование элементов «теории подталкивания»⁵ или механизмов совершенствования институциональных аспектов взаимодействия. Выбор подхода во многом зависит от причин невовлеченности жителей. В общем случае в целях согласования интересов населения и органов власти следует учитывать значимость субъективных факторов, детально анализировать интересы жителей на основе опыта использования технологий вовлечения в прошлых периодах и корректно использовать основные положения и выводы теории подталкивания там, где это возможно.

Важно понимать, что процесс согласования интересов в данном случае должен быть увязан с разделением полномочий и ответственности между региональными и местными властями, а также гражданами. Нарушение баланса интересов и ответственности в данном случае сопряжено с рисками, так как «население фактически занимается решением вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления, происходит перекалывание ответственности и подмена институтов власти институтами гражданского общества; и, чтобы этого не случилось, сильному гражданскому обществу должна корреспондировать сильная и дееспособная (в максимуме широком смысле) система органов местного самоуправления»⁶.

Кроме того, важно понимать, что отсутствие софинансирования со стороны граждан не может быть

⁵ См.: Белянин А.В. Ричард Талер и поведенческая экономика: от лабораторных экспериментов к практике подталкивания (Нобелевская премия по экономике 2017 года) // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 5–25; Талер Р. Новая поведенческая экономика. М.: Эксмо, 2018. 368 с.

⁶ Шугрина Е.С. Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 2 (24). С. 92.

поводом для отказа от решения значимых вопросов местного значения. К сожалению, устойчивой стала практика использования инициативного бюджетирования для срочного решения острых проблем. Например, «когда плохое состояние дорожного покрытия провоцирует аварийные ситуации, т.е. жители лишены необходимого минимума бюджетных услуг, что отрицательно и существенно влияет на качество их жизни. Такое видение часто дополняется не вполне корректным выводом о том, что неготовность жителей участвовать в финансировании определенных расходов по решению вопросов местного значения свидетельствует об их незаинтересованности в результате. На наш взгляд, «голосование рублем» не может и не должно быть критерием принятия решений при финансировании большей части подобных расходов»⁷.

Инициативное бюджетирование проектов образовательных учреждений

Финансирование школьных и дошкольных учреждений является одним из важных вопросов муниципального управления. В данных учреждениях услуги оказываются на длительной основе, что является предпосылкой консолидации интересов их получателей. Поэтому именно в образовательных учреждениях естественно формируются сообщества родителей, имеющих сходные интересы. Наиболее ярко это проявляется в отношении родителей школьников и посетителей детских садов, в меньшей степени в отношении родителей, детей, посещающих учреждения дополнительного образования и спортивные секции. Их интересы в проектах могут быть выражены прямо — ремонт образовательного учреждения или косвенно — лояльность администрации образовательного учреждения, но и в том, и в другом случае можно говорить не только о наличии интересов индивидов, которые могут быть реализованы в рамках инициативного бюджетирования, но и о консолидации соответствующих интересов. Таким образом, информированность в данном случае легко трансформируется в заинтересованность, которая затем приводит к вовлеченности данных сообществ в подготовку проектов, финансированию и голосованию за их реализацию.

Опыт Тульской области показывает, что именно проекты образовательных учреждений лидируют среди проектов инициативного бюджетирования, составляя около трети от их общего количества. Причем это проявляется на протяжении целого ряда лет. Динамика подготовленных и прошедших отбор проектов образовательных учреждений Тульской области представлена в таблице.

В Тульской области общее количество муниципальных образовательных учреждений составляет менее 1000 (из них 404 школы), а в городе Туле их количество менее 200 (школ — 74). Среди проектов инициативного бюджетирования проекты школ

Проекты инициативного бюджетирования образовательных учреждений в Тульской области

Годы	Тульская область		Тула	
	Кол-во подготовленных проектов	Кол-во проектов, прошедших отбор	Кол-во подготовленных проектов	Кол-во проектов, прошедших отбор
2017	492	109	47	15
2018	377	182	84	33
2019	357	183	103	39
2020	307	104	117	37

в разы превышают количество проектов, поданных от детских садов. Встречаются ситуации, когда от одного образовательного учреждения поступает несколько проектов для реализации различных работ, например ремонт фасада здания и замена ограждения вокруг его территории.

Сравнивая ситуацию в регионе в целом и в областном центре, можно отметить, что уровень поддержки проектов от общего количества поданных существенно не отличается. В среднем он составляет около трети поданных заявок.

В то же время общий сравнительно высокий уровень количества проектов наблюдается именно в областном центре. 2019–2020 гг. количество заявок составляет более половины от общего количества муниципальных образовательных учреждений. Исходя из сложившегося распределения заявок по типам образовательных учреждений, можно утверждать, что большинство школ областного центра подают заявки на участие в проекте «Народный бюджет».

Руководство образовательных учреждений вместе с наиболее активными родителями берут на себя роль «выразителей интересов» основной части потребителей бюджетной услуги. Остальные родители поддерживают проекты достаточно формально и вносят инициативный платеж. Степень вовлеченности основной группы участников проекта инициативного бюджетирования при этом невелика, но благодаря такому разделению ролей и взаимодействию проекты получают поддержку властей и реализуются.

Проекты, в которых проявляются интересы локально проживающих граждан

Жители многоквартирных домов или соседи на деревенской улице являются достаточно консолидированными и организованными сообществами в плане участия в проектах инициативного бюджетирования. Проекты данной группы, более значимые для жителей городских и сельских территорий, несколько различаются. Однако в целом они затрагивают интересы граждан, проживающих рядом, являющихся соседями. Актуальными для них являются проблемы водоснабжения и водоотведения,

⁷ Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.

ремонта крыш, ремонта дорог, обустройства детских площадок и благоустройства дворов и скверов. Данные направления партисипаторного бюджетирования с позиции характера объединения интересов граждан и использования средств являются наиболее традиционными.

По опыту Тульской области для данной группы заинтересованных пользователей наиболее значимы ремонт дорог (34%), ремонт объектов водоснабжения и водоотведения (11%), благоустройство скверов (6%), ремонт крыш в многоквартирных домах (6%). Таким образом, суммарно общий объем расходов составляет более половины от общего объема финансирования проектов инициативного бюджетирования.

Однако если в проектах образовательных организаций заинтересована лишь часть жителей (родители школьников и детей, посещающих дошкольные учреждения), то в проектах локально проживающих граждан теоретически может проявляться вовлеченность всех жителей.

В данном направлении трудно переоценить роль ТОС. Именно они являются основными участниками подготовки проектов инициативного бюджетирования в многоквартирных домах. Первые ТОС в Тульской области начали создаваться более 10 лет назад. В настоящее время сформированы и осуществляют деятельность более 400 комитетов ТОС. Для самоорганизации в сельской местности следует отметить и институт сельских старост. Их в Тульской области более 1000.

Прочие сферы реализации проектов инициативного бюджетирования

К прочим сферам в данном исследовании мы относим такие направления, как муниципальные объекты социально-бытового обслуживания населения, фельдшерско-акушерские пункты (далее — ФАП), объекты спортивной инфраструктуры, ликвидация свалок, благоустройство территории объектов культурного наследия. По всем этим направлениям количество проектов существенно меньше, чем по проектам образовательных учреждений и проектам в области благоустройства домов, придомовых территорий, дворов, дорог. В частности, по проектам, связанным с развитием территорий объектов культурного наследия, в 2018 г. было подготовлено толь-

ко три проекта, в 2019 г. — один проект, а в 2020 г. таких проектов не было. Подобная ситуация сложилась и в сфере реализации проектов ФАП в 2017–2020 гг., такие проекты на конкурс не подавались. В сфере проектов по созданию объектов сооружения и связи (преимущественно это проекты по информатизации, проведению сети Интернет в сельские населенные пункты) в 2018 г. было сформировано 4 проекта, в 2019 г. — 6 проектов, в 2020 г. — 1 проект. Примечательно, что ни один из них не прошел отбор и не был реализован. По нашему мнению, существенно меньшее количество проектов связано не с меньшей актуальностью данных направлений, а с более низким уровнем консолидации интересов, проблемами их институционализации.

Таким образом, информированность граждан не всегда приводит к пропорциональному росту уровня их инициативы и вовлеченности. Основными факторами, определяющими количество проектов, подготовленных жителями, является их заинтересованность в результате и институциональные условия для участия. Развитие институциональных условий в данном случае связано с формированием, развитием и стимулированием актива по конкретной группе проектов. В частности, это реализуется в рамках ТОС и института сельских старост для проектов, связанных с благоустройством и развитием коммунальной инфраструктуры. Для проектов образовательных учреждений пока уровень формальной институционализации несколько ниже, хотя действенные механизмы взаимодействия власти и граждан уже находятся в стадии формирования. Для остальных проектов взаимодействие потенциальных благополучателей и властей еще менее развито. Однако точечное стимулирование активности жителей в противовес пассивной группе потенциальных благополучателей создает условия для возникновения конфликтов «принципала — агента». При этом руководство инициативной группы по проектам «Народного бюджета» может вовлекаться и в более сложные цепочки агентских отношений, которые включают территориальные власти, а также группы жителей. Следовательно, стимулирование инициативы, реализуемое органами местного самоуправления и региональными властями, должно быть адекватно интересам и активности граждан.

Литература

1. 50 вопросов об инициативном бюджетировании : учебное пособие / В.В. Вагин, К.В. Поминова, Н.В. Гаврилова [и др.]. Москва : Филинь, 2018. 86 с.
2. Белянин А.В. Ричард Талер и поведенческая экономика: от лабораторных экспериментов к практике подталкивания (Нобелевская премия по экономике 2017 года) / А.В. Белянин // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 5–25.
3. Климанов В.В. Нормативно-правовое обеспечение открытости бюджета на региональном уровне в России / В.В. Климанов, А.А. Михайлова, В.А. Яговкина // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5 (45). С. 46–57.
4. Левина В.В. Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации / В.В. Левина // Федерализм. 2019. № 1 (93). С. 100–117.
5. Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования / В.В. Левина // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.
6. Талер Р. Новая поведенческая экономика / Р. Талер. Москва : Эксмо, 2018. 368 с.
7. Шугрина Е.С. Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 2 (24). С. 91–96.

Влияние трансформации общественных пространств на безопасность городской среды*

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

В статье на конкретном примере благоустройства Хохловской площади в Москве анализируется изменение безопасности городской среды. Проведенная в 2017 г. реконструкция общественного пространства на практике стала источником роста количества правонарушений и социальной напряженности. Автор приходит к выводу, что попытки решить проблему исключительно действиями полиции успеха не имеют. Требуется организация диалога всех заинтересованных сторон и создание новой модели управления общественным пространством.

Ключевые слова: безопасность городской среды, благоустройство, общественное пространство, нарушения общественного порядка.

The Influence of Public Space Transformation on the Security of the Urban Environment

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

The article analyzes the change in the security of the urban environment on the concrete example of the improvement of Khokhlovskaya square in Moscow. In practice, the reconstruction of public space carried out in 2017 has become a source of growth in the number of offenses and social tension. The author concludes that attempts to solve the problem only by the actions of the police have no success. It is necessary to organize a dialogue of all stakeholders and create a new model of public space management.

Keywords: safety of urban environment, city improvement, public space, public disturbance.

В последние годы в России реализуется системная политика по формированию комфортной городской среды. Начало масштабным преобразованиям облика российских городов положил московский проект «Моя улица», стартовавший в 2015 г.¹ С учетом московского опыта в 2017 г. был принят федеральный приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды»², трансформировавшийся в 2018 г. в федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»³. Особое внимание в указанных проектах уделяется современному благоустройству общественных пространств: парков, центральных улиц, набережных, площадей.

С точки зрения Джейн Джейкобс — одной из ключевых фигур, определивших современные подходы к городскому планированию, основными важными характеристиками публичного места являются безопасность, доступность и разнообразие возможных видов деятельности. В этой связи не удивительно, что одним из предполагаемых разработчиками российской городской политики эффектов от проектов благоустройства общественных пространств является повышение уровня безопасности. Так, в обосновании приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» отмечается, что «рационально выстроенная городская среда позволяет снизить социальную напря-

женность, на освещенных людных улицах ниже уровень преступности»⁴.

На практике все не так однозначно. Показательным примером являются последствия благоустройства общественного пространства на Хохловской площади в Москве, получившего неофициальное название «Яма». Проблемная ситуация с обеспечением общественной безопасности в «Яме» получила широкое освещение в СМИ и сети «Интернет», стала предметом депутатского запроса и представления прокуратуры в адрес органов внутренних дел Москвы.

Для анализа контекста развития проблемы рассмотрим историю создания общественного пространства на Хохловской площади. В 2007 г. при строительстве торгового центра с подземной парковкой на Хохловской площади был обнаружен большой (длиной около 50 метров и шириной 4,5 метра) и хорошо сохранившийся фрагмент крепостной стены Белого города⁵. Возраст каменной кладки насчитывал почти 500 лет. Окружавшая Белый город стена была снесена во второй половине XVIII в., на ее месте возникло Бульварное кольцо. Из-за уникальной археологической находки, признанной объектом культурного наследия федерального наследия, строительство торгового центра было полностью остановлено.

В 2016 г. на портале «Активный гражданин» прошло голосование, определившее будущее фрагмента стены Белого города: большинство горожан (65,81%) поддержали идею музеефицировать Хохловскую площадь и открыть свободный доступ к древней кладке стены для всех желающих⁶. В результате Хохловская

¹ Постановление Правительства Москвы от 7 октября 2011 г. № 476-пп «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие городской среды»». URL: <http://pravo.minjust.ru:8080/bigs/showDocument.html?id=480C48CE-17EF-4781-A97B-E203048806BB>

² Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». URL: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/337/pasport-prior.-proekta-i-gorsreda.pdf>

³ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». URL: http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/426/Pasport-natsionalnogo-proekta-_ZHile-i-gorodskaya-sreda_.pdf

⁴ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». С. 31. URL: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/337/pasport-prior.-proekta-i-gorsreda.pdf>

⁵ Фрагмент стены Белого города на Хохловской площади — доступно по ссылке URL: http://mosprogulka.ru/places/stena_belogo_goroda_hohlovskaja_ploshad

⁶ Хохловская площадь Москвы станет музеем для доступа к стене Белого города — доступно по ссылке URL: <https://tass.ru/obschestvo/3275864>

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

площадь вошла в перечень территорий, которые были благоустроены в 2017 г. по программе «Моя улица»⁷. Над концепцией ее преобразования работали российские строители и проектировщики КБ «Стрелка» совместно с французскими ландшафтными архитекторами студии Djaо-Rakитine⁸.

В 2018 г. Хохловская площадь стала победителем премии Moscow Urban Forum как лучший объект городского дизайна и новый для Москвы тип общественного пространства, выполняющий функции музея под открытым небом⁹. По замыслу разработчиков «в камерном пространстве обновленной площади можно отвлечься от городского шума и сфокусироваться на тихой исторической части Москвы»¹⁰.

В паспорте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» отмечается, что после комплексного благоустройства общественных пространств «формируются творческие и интеллектуальные кластеры, создаются новые точки притяжения талантливых людей»¹¹. Рассмотрение кейса преобразования Хохловской площади показывает, что автоматически этого не происходит. Стихийно сложившиеся сценарии использования общественного пространства на Хохловской площади существенным образом отличаются от запланированных проектировщиками. Функция музея под открытым небом на практике не стала для данного места центральной¹². Общественное пространство де-факто стало точкой притяжения молодежи старшего школьного возраста и студентов с различных районов Москвы, собирающихся для спонтанной коммуникации, самовыражения и публичного употребления спиртных напитков в общественном месте. Для обозначения общественного пространства на Хохловской площади возник новый народный топоним — «Яма»¹³, который стал активно употребляться в СМИ, сети «Интернет» и даже органами власти.

С точки зрения законодательства потребление (распитие) алкогольной продукции в общественном месте является нарушением общественного порядка, за которое ст. 20.20 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в виде наложения административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей¹⁴. В соответствии со ст. 20.22

КоАП РФ нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей¹⁵.

В целях недопущения нарушений общественного порядка в виде распития алкогольной продукции в общественном месте на Хохловской площади еженедельно задействованы сотрудники патрульно-постовой службы полиции, участковые уполномоченные полиции и инспектора отделения по делам несовершеннолетних. В результате хотя отдельные нарушители общественного порядка и привлекаются к административной ответственности, но практика массового потребления алкогольной продукции, в том числе несовершеннолетними, на Хохловской площади устойчиво воспроизводится.

По информации Басманной межрайонной прокуратуры, в период с января по июль 2019 г. в связи с совершаемыми правонарушениями на Хохловской площади г. Москвы составлено 627 административных материалов¹⁶. В связи с неудовлетворительной работой сотрудников полиции по пресечению противоправных действий и охране общественного порядка на данном объекте межрайонной прокуратурой летом 2019 г. внесено представление на имя начальника ОМВД России по Басманному району г. Москвы. Таким образом, происходит постоянное отвлечение сил полиции на обеспечение общественного порядка в «Яме», но эффективность их рейдов с точки зрения решения проблемы невысока. Более того, в октябре 2019 г. заместитель начальника шестого отдела управления охраны общественного порядка столичного управления МВД — майор полиции Борис Бандура назвал «Яму» на Хохловской площади и расположенный неподалеку парк «Горка» главными «язвами» города в вопросе незаконной реализации алкоголя. Об этом он сообщил в ходе круглого стола о запрете продажи алкоголя на первых этажах жилых домов¹⁷.

Помимо полиции регулярные рейды, направленные на пресечение распития алкогольной продукции на Хохловской площади, в 2019 г. осуществляли представители организации «Лев против», однако законность и реальные цели их действий вызывают вопросы. «Лев против» — это некоммерческая организация без регистрации юридического лица, выступающая против курения и распития алкогольных напитков в общественных местах. Лидером организации является 23-летний Михаил Джемалович Лазутин. Во время рейдов активисты «Льва против» предлагают лицам, употребляющим алкоголь в общественном месте, убрать его, а в случае неповиновения отнимают его и выливают. При малейшей возможности обостряют конфликт и применяют силовые действия. Акцию снимают на видео и выкладывают в Интернете¹⁸.

⁷ Хохловская площадь станет новой достопримечательностью Москвы — доступно по ссылке URL: <https://www.mos.ru/news/item/22853073/>

⁸ Проект преобразования Хохловской площади Архитектурной студии Джао-Ракитин — доступно по ссылке URL: <http://djaorakitine.com/khokhlovskaya-square-moscow>

⁹ Хохловская площадь получила награду за лучший дизайн по итогам голосования москвичей — доступно по ссылке URL: <https://tass.ru/ekonomika/5388835>

¹⁰ Как менялась Хохловская площадь — доступно по ссылке URL: <https://strelkamag.com/ru/article/khokhlovka>

¹¹ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», С. 31 — доступен по ссылке URL: <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/337/pasport-prior-proekta-i-gorsreda.pdf>

¹² Как музей под открытым небом превратился в «яму» для неформалов — доступно по ссылке URL: <https://www.kp.ru/daily/26992.4/4052646/>

¹³ Новый топоним: «Яма». Как образцовый проект «Моей улицы» стал самой веселой площадью в городе, у которой даже есть собственный аккаунт в инстаграме — доступно по ссылке URL: <https://www.the-village.ru/village/city/public-space/324879-yama>

¹⁴ Статья 20.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Статья 20.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

¹⁶ Главе ОВД Москвы внесено представление из-за нарушений в «Яме». URL: <http://https://iz.ru/918859/2019-09-06/glave-ovd-moskvy-vneseno-predstavlenie-iz-za-narushenii-v-iame>

¹⁷ В полиции назвали «Яму» главной алкогольной язвой Москвы — доступно по ссылке URL: <https://www.m24.ru/news/gorod/24102019/94592>

¹⁸ Досье «Лев против». URL: <http://vigilant.myverdict.org/files/lion>

На YouTube-канал «Лев против» подписано 1,79 млн человек, а размещенное на данном канале видео «Лев против — массовое побоище на Яме» собрало более 850 тыс. просмотров¹⁹. По словам Михаила Лазутина, поступления от рекламы на YouTube-канале «Лев против» — единственный источник его заработка²⁰.

Объединение «Лев против» можно отнести к категории псевдополицейских организаций, самовольно взявших на себя контроль над общественным порядком и получивших в зарубежной научной литературе название «вигиланты»²¹. Согласно определению политолога Эдуардо Монкады, вигилантизм — это коллективное использование внеправового насилия или угроза его использования в ответ на предполагаемое преступное деяние²².

По мнению депутата муниципального округа «Басманный» Виктора Котова, члены общественного объединения «Лев против» фактически присвоили права народных дружинников, указанные в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а именно: требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния, применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных законодательством²³. Информация об общественном объединении «Лев против» отсутствует в реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности г. Москвы. Соответственно, по мнению муниципального депутата Виктора Котова, действия членов объединения «Лев против», в том числе в ходе неоднократных рейдов на Хохловскую площадь, формально направленные на борьбу с правонарушениями, сами являются незаконными и содержат признаки административных правонарушений «самоуправство» (ст. 19.1 КоАП РФ) и «мелкое хулиганство» (ст. 20.1 КоАП РФ)²⁴.

Проведенная автором статьи в августе 2019 г. серия углубленных интервью с посетителями «Ямы» показывает, что большинство респондентов считают именно действия объединения «Лев против» главной угрозой общественной безопасности на Хохловской площади. При этом для многих посетителей «Ямы» именно рейды объединения «Лев против» и контрдействия со стороны сложившегося вокруг пространства молодежного сообщества создают дополнительную привлекательность места. На Хохловской площади регулярно разворачивается своеобразный спектакль, притягивающий зрителей и создающий пространство игры.

Какие предлагаются решения по исправлению сложившейся ситуации?

Часть экспертов возлагают надежды на инструменты общественной саморегуляции. Например, по

мнению Е.В. Лагодиной, безопасность в успешных общественных пространствах нет необходимости поддерживать извне, так как люди сами контролируют то, что происходит, а открытость места диктует необходимость толерантного отношения²⁵. По мнению известного российского урбаниста Григория Ревзина, конфликт в «Яме» со временем сойдет на нет. «На мой взгляд, с “Ямой” ничего не нужно делать. Если там распивается спиртное — поставьте туда пост, пусть там дежурит кто-то», — считает Григорий Ревзин²⁶.

По мнению, проректора Высшей школы экономики Валерии Касамары, контролировать ситуацию на Хохловской площади могли бы помочь видеокamеры. Кроме того, она предложила обдумать вариант создания альтернативного общественного пространства для молодежи, и оно должно находиться вдалеке от жилой застройки²⁷.

Летом 2019 г. со ссылкой на Басманную межрайонную прокуратуру появилась информация о проработке в префектуре Центрального административного округа Москвы вопроса об ограждении объекта «Белый город» на Хохловской площади²⁸. Главный архитектор Москвы Сергей Кузнецов заявил, что забор вокруг «Ямы» — это кардинальное решение, которое не украсит город. По мнению специалиста, для Хохловской площади нужно искать альтернативные идеи²⁹.

В ходе экспертных дискуссий о перспективах развития ситуации на Хохловской площади звучали предложения наполнить общественное пространство новыми функциями: публичными лекциями, культурными мероприятиями. Однако устойчивых социально одобряемых практик, замещающих либо вытесняющих употребление алкоголя в общественном месте на Хохловской площади, к настоящему времени так и не сложилось. Не появилось и субъекта, взявшего на себя ответственность за дальнейшее развитие общественного пространства. Федеральный объект охраны — фрагмент стены «Белого города» на данный момент не является генератором событий, связанных с популяризацией исторического наследия города. А вполне мог бы стать якорным элементом данного пространства.

Сложившаяся ситуация на Хохловской площади ставит вопрос о создании новой модели управления функционированием общественных пространств в городской среде и обеспечения их безопасности. Устойчивая модель управления общественным пространством не может быть выработана в современных условиях без организации системного диалога всех заинтересованных сторон: жителей окрестных домов, городских сообществ, де-факто присвоивших себе общественное пространство, правоохранительных органов, органов государственной власти г. Москвы и органов местного самоуправления. Только в ходе диалога

¹⁹ Канал «Лев против» на видеосервисе YouTube — доступно по ссылке URL: <https://www.youtube.com/user/lionversusSmokbing/videos>

²⁰ Лев? Лев, озвереть. Как последователи Тесака гоняют молодежь ради роликов в соцсетях. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/06/15/80901-lev-lev-ozveret>

²¹ Шабельников Д.Б. Вигилантизм: попытки оформления научной проблемы в современных западных исследованиях. URL: <http://vigilant.myverdict.org/news/review-analysis-vigilantism>

²² Moncada E. Varieties of vigilantism: conceptual discord, meaning and strategies // *Global Crime*. 2017. Т. 18. № 4. С. 403–423.

²³ Статья 17 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ «Яма» снова открыта для посещения. Архитектурный провал в центре Москвы отремонтировали после скандала. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4024405>

²⁵ Лагодина Е.В. Настоящее и будущее российских общественных пространств // *Российский психологический журнал*. 2013. Т. 10. № 4.

²⁶ «Таких мест мало». В чем причина конфликта в московской «Яме» и как его решить. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-48797885>

²⁷ Алкотреугольник стал проблемой целого района. URL: <https://news.rambler.ru/other/42544472-alkotreugolnik-stal-problemoy-tselogo-rayona/>

²⁸ В «Яме» хотят установить ограждения и камеры. Прокуратура считает, что полиция не справляется. URL: <https://www.the-village.ru/village/city/news-city/358845-yama-pod-zaborom>

²⁹ Архитекторы и урбанисты — о возведении забора вокруг «Ямы». URL: <https://www.the-village.ru/village/city/news-city/359871-zabor-vokrug-yamy>

возможно разработать взаимоприемлемое решение по дальнейшему развитию и социокультурному наполнению общественного пространства.

Анализ последствий благоустройства на Хохловской площади в Москве, особенно с точки зрения вопросов обеспечения городской среды и профилактики социальных конфликтов, является важным для учета при реализации федерального проекта по формированию комфортной городской среды на других территориях. Проведенная реконструкция Хохловской площади неожиданно для заказчиков и проектировщиков создала благоприятные условия для реализации и тиражирования практик нарушения общественного порядка и социальных конфликтов по линии «посетители общественного пространства — местные жители» и «посетители общественного пространства — виги-

лантские организации». Таким образом, кейс Хохловской площади показывает, что реализация проектов формирования комфортной городской среды может способствовать концентрации и росту количества нарушений общественного порядка.

В связи с этим при проектировании преобразований общественных пространств необходимо более тщательно прогнозировать сценарии их использования, особое внимание уделяя вопросам обеспечения безопасности городской среды. После проведения благоустройства общественных пространств необходимо четко определять субъектов, ответственных за их эксплуатацию, социокультурное наполнение и управление. При этом целесообразно расширить роль органов местного самоуправления и их полномочия в сфере обеспечения безопасности городской среды.

Литература

1. Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов : перевод с английского / Д. Джекобс. Москва : Новое издательство, 2011. 460 с.
2. Лагодина Е.В. Настоящее и будущее российских общественных пространств / Е.В. Лагодина // Российский психологический журнал. 2013. Т. 10. № 4. С. 62–69.

References

1. Moncada E. Varieties of vigilantism: conceptual discord, meaning and strategies / E. Moncada // Global Crime. 2017. Т. 18. Vol. 4. P. 403–423.

К вопросу об эффективности реализации конституционно-правовой судебной защиты в муниципальных образованиях

Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор
jktu1976@yandex.ru

Всестороннее обеспечение и реализация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации невозможны без реального обеспечения судебной защиты органов местного самоуправления и их должностных лиц в судебных инстанциях. Автором настоящего исследования предпринята попытка выявить основные проблемы, мешающие реализации органами местного самоуправления своего конституционного права на судебную защиту. Представляется, что практическое осознание заявленных проблем и проведения профилактической работы по их устранению может способствовать повышению эффективности конституционно-правовой защиты местного самоуправления в судебных инстанциях.

Ключевые слова: местное самоуправление, судебная защита, органы местного самоуправления, Конституция РФ, законодательство о местном самоуправлении, муниципальное право, законопроектная деятельность.

On the Efficiency of the Implementation of Constitutional Law Judicial Protection in Municipal Structures

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

Comprehensive provision and implementation of the constitutional foundations of local self-government in the Russian Federation is impossible without real provision of constitutional and legal protection of local self-government in the courts. The author of the present study attempts to identify the main problems that hinder the implementation of local self-government bodies of their constitutional right to judicial protection. It seems that practical awareness of the stated problems and carrying out preventive work to eliminate them will largely contribute to improving the effectiveness of the constitutional and legal protection of local self-government in the courts.

Keywords: local self-government, judicial protection, local self-government bodies, Constitution of the Russian Federation, legislation on local self-government, municipal law, legislative activity.

Позади почти 17 лет со дня принятия и частично вступления в силу положений Федерального закона

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

Федерации»¹ (далее — Закон № 131-ФЗ). Однако вопросы реализации конституционных основ местного самоуправления и до принятия вышеуказанного акта, и в настоящий период остаются предметом многочисленных дискуссий, споров как на страницах научных изданий, различных средств массовой информации, так и в кулуарах различных практических и научных мероприятий². Это и не удивительно, поскольку является очевидным, что становление местного самоуправления в России до настоящего времени не только не завершено, но, как показывают последние инициативы внесения поправок в Конституцию РФ, еще долго будут находиться далеко от финальной стадии.

Одной из основных юридических гарантий осуществления местного самоуправления в Российской Федерации выступает судебная защита. Мы полагаем, что уровень судебной защиты прав местного самоуправления является важным и во многом реальным показателем обеспеченности конституционного права как населения, так и органов местного самоуправления на самостоятельное и под свою ответственность осуществление местного самоуправления. Подтверждением сказанного является закрепление вопросов судебной защиты местного самоуправления в Европейской хартии о местном самоуправлении, ст. 11 которой четко определяет, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

В рамках реализации указанного положения в современном законодательстве Российской Федерации в зависимости от подведомственности и подсудности защита прав местного самоуправления осуществляется судами общей юрисдикции, арбитражными судами, Верховным Судом РФ, Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

В настоящем исследовании нам бы хотелось остановиться на некоторых проблемах, существенным образом влияющих на состояние эффективности защиты органами местного самоуправления своих прав и законных интересов в судебном порядке.

1. Необоснованный, а порой безосновательный динамизм законодательства о местном самоуправлении. В настоящее время общепринятым подходом является то обстоятельство, что законодательство о местном самоуправлении носит комплексный и межотраслевой характер. Вместе с тем очевидным явля-

ется и тот факт, что основополагающие нормативные основы всех общественных отношений в области местного самоуправления, помимо Конституции РФ, в абсолютном большинстве сосредоточены в нормах Закона № 131-ФЗ. Автором статьи подсчитано, что за период с 2003 г. по 2019 г. в названный правовой акт было внесено изменений и дополнений 165 раз, т.е. получается, что более десяти изменений на каждый календарный год. Значительное число внесенных в Закон № 131-ФЗ изменений касается перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению. При этом следует вспомнить слова Президента РФ на встрече с Советом законодателей 25 июля 2017 г., когда спешку при принятии законов он назвал одной из главных причин некачественного нормотворчества. В.В. Путин отметил, что, несмотря на то что сегодня создана устойчивая система, отвечающая современным критериям парламентаризма, «пока не удалось достичь комплексного, системного подхода к созданию и к корректировке законодательной базы: законопроекты далеко не всегда имеют глубокую, всестороннюю проработку, недостаточно учитываются научные и экспертные оценки»³.

В части проблематики настоящего исследования следует отметить положения ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», которая устанавливает необходимость строгого подчинения судей Конституции РФ и закону при осуществлении правосудия. Если до внесения Президентом РФ инициативы о внесении в Основной закон страны поправок мы могли с уверенностью говорить о стабильности ее текста, то в части внесения изменений и дополнений в законодательство о местном самоуправлении ни о какой стабильности невозможно говорить на протяжении всей истории правового регулирования этого уровня публичной власти. Внесение федеральным законодателем изменений в Закон № 131-ФЗ осуществляется без учета всего комплекса смежных вопросов развития местного самоуправления, без учета положений бюджетного законодательства. В этой связи возникает очевидная проблема судебской подготовки и качества осуществления правосудия, поскольку такое большое число изменений в профильный для местного самоуправления закон судебский корпус не успевает отслеживать и, самое главное, вникать в цепочку последующих целевых, организационных, материально-технических изменений, что, безусловно, сказывается на качестве судебной практики, появляется ее существенная неоднородность и противоречивость, что, в свою очередь, способствует двум тенденциям: увеличению числа обращений в Конституционный Суд РФ и снижению доверия к судебной системе как одному из гарантов обеспечения конституционного права на местное самоуправление.

Существующий динамизм федерального законодательства вызывает рикошетом сложности у самого местного сообщества и органов местного самоуправления, поскольку любое изменение федерального

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

² Шугрина Е.С. Особенности судебной практики по вопросам отнесения главы муниципального образования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 43–48; Винник Н.В. Гарантии судебной защиты местного самоуправления // Материалы XV международной научно-практической конференции «Наука в современном информационном обществе». 2018. С. 183–185; Баженова О.И., Бялкина Т.М., Вишневецкий А.С., Шугрина Е.С., Ялтонская Н.С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение. М.: Юрлитинформ, 2019. 240 с. и др.

³ Росточкая С. Больше стабильности и предсказуемости. URL: <http://www.advgazeta.ru/novosti/bolshe-stabilnosti-i-predskazuemosti/>

законодательства в части местного самоуправления влечет за собой необходимость корректировки управленческих решений, бюджетов муниципальных образований, неизбежно приводит за собой инициирование процедуры внесения изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, иные муниципально-правовые акты, принятие которых тоже приводит к дополнительной нагрузке на органы местного самоуправления в форме проведения публичных слушаний, заседаний представительных органов, опубликования правовых актов и т.д.). Все надо сделать в максимально короткие сроки, иначе вступают в действие как контрольно-надзорные органы, применяя различные меры принуждения вплоть до опять же судебного разбирательства

В этой связи представляется обоснованным ввести «временный мораторий» на изменение положений законодательства Российской Федерации в области местного самоуправления, приостановить хотя бы частично «законодательный зуд», оставляя возможность только экстренного изменения федеральным законодателем соответствующих положений Закона № 131-ФЗ. Это позволит хотя бы частично стабилизировать как судебную, так и правоприменительную практику на местах.

Однако в свете последних инициатив Президента РФ по корректировке отдельных положений Конституции РФ в части местного самоуправления полагаем, что количество изменений в Закон № 131-ФЗ и иные законы в части местного самоуправления, к сожалению, будет не уменьшаться, а нарастать, что неизбежно обострит проблему качества обеспечения судами прав и законных интересов местного самоуправления.

2. Дезавуирование федеральным законодателем и Конституционным Судом РФ положений ст. 130, 131 Конституции РФ, согласно которым местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. Современная практика показывает, что гарантированное Конституцией РФ положение о самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления все больше становится юридической фикцией и не отвечает основополагающим основам местного самоуправления, закрепленным в Европейской хартии о местном самоуправлении. Этому способствует и сложившаяся практика Конституционного Суда РФ. В частности, именно Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то обстоятельство, что Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает возможность различных вариантов законодательного регулирования избрания глав муниципальных образований как на муниципальных выборах, так и представительным органом муниципального образования из своего состава. Указанная вариативность не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное

ст. 32 (ч. 2) Конституции РФ право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме⁴.

Именно Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П⁵ указал, что Конституция РФ не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Однако существуют и иные примеры практики Конституционного Суда РФ, которые вроде бы должны ориентировать законодателя на наиболее эффективную работу по формированию организационных и территориальных основ местного самоуправления, однако, увы, правоприменительная практика говорит об обратном. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно обозначал свою правовую позицию, в соответствии с которой «определение тех или иных способов формирования органов местного самоуправления входит в компетенцию федерального законодателя, тогда как законодатель субъекта Российской Федерации вправе осуществлять лишь вторичное, производное регулирование в этой сфере; при этом не могут использоваться организационно-правовые средства и процедуры, которые ставили бы собственно формирование состава органа местного самоуправления или замещение муниципальной должности в зависимость от волеизъявления субъектов государственной власти»⁶ (постановления от 3 ноября 1997 г. № 15-П⁷, от 1 декабря 2015 г. № 30-П и др.; определения от 11 июня 1999 г. № 105-О⁸, от 14 января 2003 г. № 21-О⁹ и др.).

⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. № 1319-О-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-29092011-n-1319-o-o-ob/>

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ 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». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01122015-n/>

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // СПС «Гарант».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О «По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми»». URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_909.htm

⁹ Определение от 14 января 2003 г. № 21-О «По жалобе гражданина Ревазова Бориса Анатольевича на нарушение его

Однако, несмотря на вышеуказанный подход в разделении компетенции федеральных и региональных властей в сфере правового регулирования местного самоуправления, фактически порядок формирования структуры органов местного самоуправления перешел из конституционно установленной компетенции населения муниципального образования к региональным властям, что приводит к увеличению судебных споров, обращений граждан в органы конституционного правосудия. Например, только Уставным судом Свердловской области, далеко не загруженным делами, вопросы формирования органов местного самоуправления пришлось разбирать трижды за последние четыре года.

В городе Екатеринбурге за последние 14 лет структура органов местного самоуправления по настоянию региональных властей менялась трижды, от выборного главы муниципального образования, осуществляющего руководство Администрацией мегаполиса, до избрания главы Администрации по конкурсу, а избрание главы муниципального образования на выборах и, наконец, избрание главы муниципального образования на конкурсной основе с совмещением им обязанностей по руководству Администрацией города Екатеринбурга. Ни в одном из случаев не обошлось без судебных перипетий, поскольку городское сообщество никто толком не информировал и не разъяснял сущность и необходимость указанных изменений, все решалось на уровне закона субъекта РФ и партийной дисциплины при внесении соответствующих изменений в Устав муниципального образования.

Формируемая уже длительный период устойчивая законодательная и судебная практика игнорирования голоса местного сообщества при осуществлении местного самоуправления, являющегося основным и главным представителем народовласти, к сожалению, уже приводит к печальным последствиям, в частности к беспорядкам и столкновениям с правоохранительными органами в городе Екатеринбурге по вопросу строительства храма на площади у Театра драмы, беспорядкам по итогам выборов в местные органы власти на других территориях.

В этой связи представляется важным, чтобы система федерального законодательства и судебная практика, в том числе и Конституционного Суда РФ как хранителя конституционной основы местного самоуправления, вернулась к буквальному текстуальному смыслу положений Конституции РФ о гарантированности самостоятельности местных сообществ в осуществлении местного самоуправления, в том числе и вернула право населению муниципального образования формировать структуру органов местного самоуправления из числа возможных вариантов, предусмотренных Законом № 131-ФЗ, тем самым на деле обеспечивая реализацию ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении.

3. Качество муниципального правотворчества. В соответствии с положениями Федерального кон-

конституционных прав Законом Республики Северная Осетия — Алания «О внесении изменения в Закон Республики Северная Осетия — Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания»». URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_2086.htm

ституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁰ муниципальные правовые акты не могут быть предметом рассмотрения в федеральном конституционном судопроизводстве. Однако в других видах судопроизводства муниципальные правовые акты и решения органов местного самоуправления очень часто являются предметом судебного разбирательства.

В соответствии с ст. 7 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления наделены правом принимать муниципальные правовые акты. При этом указанные акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципалитета. По информации сайта Генеральной прокуратуры РФ от 21 марта 2017 г., только по итогам прокурорского мониторинга в 2016 г. откорректировано или отменено около 2,8 тыс. региональных и 136 тыс. муниципальных нормативных правовых актов¹¹.

По данным другого сайта Генеральной прокуратуры РФ, в 2018 г. в результате проведения прокуратурой Российской Федерации антикоррупционной экспертизы было проверено более 991 тыс. нормативных правовых актов (в 2017 г. — 970 тыс.). Выявлено 48 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы. В указанных нормативных правовых актах содержалось свыше 59 тыс. коррупциогенных факторов. В результате проделанной прокурорами работы из 45 тыс. нормативных правовых актов исключены более 55 тыс. коррупциогенных факторов¹². Не изменилась в лучшую сторону ситуация и в 2019 г. Так, в первом полугодии 2019 г. органами прокуратуры России проведена антикоррупционная экспертиза 968 тыс. нормативных правовых актов и их проектов. Выявлено 48,2 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы¹³.

И это только те акты, до которых у прокуратуры дошли руки, а сколько еще актов осталось вне поля зрения прокуратуры, поскольку даже в рамках противодействия коррупции органы прокуратуры ограничены правом на проведение «сплошной» антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов. Многие исследователи объясняют низкое качество муниципального правотворчества отсутствием должной квалификации и подготовки муниципальных служащих, особенно малых муниципальных образований¹⁴. Отчасти это, конечно, правда, что подтверждается и опытом участия автора в осуществлении курсов повышения квалификации муниципальных служащих. Но как тогда объяснить существенные ошибки и неточности в муниципальных правовых актах тех муниципальных образований, где проблема

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации обобщены результаты работы по обеспечению законности нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления. URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1174123/>

¹² URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1540470/>

¹³ URL: https://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1678326/?print=1&ELEMENT_ID=1678326

¹⁴ Корж Е.Г. Муниципальное правотворчество: проблемы и перспективы развития // Новая наука: Современное состояние и пути развития. 2016. № 6-3. С. 190–194.

квалификации муниципальных служащих и их подготовки вообще не должна иметь места, например в крупных муниципальных образованиях, городах-миллионниках, где весьма высок общий уровень подготовки юридических кадров.

Нет сомнений в прямой зависимости уровня муниципального правотворчества и качества судебной защиты местного самоуправления, поскольку именно в муниципальных актах нормативно закрепляются и регламентируются различные вопросы экономического, градостроительного, земельного и т.д. развития территорий. В этой связи полагаем очень важным усиление профилактической работы органов прокуратуры РФ, Министерства юстиции РФ, независимых экспертов по повышению качества муниципального правотворчества путем как осуществления экспертной деятельности, так и применения установленных законодательством мер по восстановлению законности, единства системы законодательства, при этом не надо бояться усиливать ответственность руководителей органов местного самоуправления за работу по повышению качества подготовки муниципальных правовых актов, уровня квалификации подчиненных муниципальных служащих, усиление практики применения к виновным лицам муниципалитетов мер дисциплинарного воздействия за подготовку некачественных правовых актов.

4. Система отбора и подготовки кадров на муниципальную службу. Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих, определены Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Статья 17 этого закона указывает лишь на возможность проведения конкурса, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы. Конечно, в муниципальных образованиях, где есть достаточный образовательный и профессиональный потенциал населения, конкурсные процедуры достаточно часто задействуют при отборе кадров на муниципальную службу. Но в значительном числе действующих ныне муниципальных образований указанные процедуры не применяются, поскольку у руководителей органов местного самоуправления нет ни желания, ни возможностей отбора на муниципальную службу.

Процессуальное законодательство, в частности федеральный конституционный судебный процесс, Кодекс административного судопроизводства серьез-

но ужесточают порядок реализации судебной защиты и закрепляют обязательность участия представителей с юридическим образованием, а в федеральном конституционном судебном процессе — ученой степени по научной специальности. К сожалению, судебная практика изобилует массой примеров, когда негативный для органов местного самоуправления результат в судебном споре состоялся лишь потому, что у муниципального служащего или иного представителя местного самоуправления отсутствуют элементарные устойчивые знания законодательства и специфики правового регулирования вопросов местного значения и знания правовой регламентации судебного разбирательства.

В этой связи назрела необходимость совершенствования послевузовской системы повышения квалификации и переподготовки кадров. Представляется, что указанный уровень образования в своем нынешнем виде не оправдывает возлагаемые на него надежды. Настало время, когда обучение в системе повышения квалификации должно обеспечивать получение знаний и навыков с запасом на будущее, т.е. впрок, а для этого следует отойти от профессиональной подготовки и переподготовки, нацеленной на выпуск «массового» специалиста, необходим переход к дифференцированному, индивидуализированному обучению. В большинстве случаев муниципалитеты направляют своих служащих на переподготовку только для галочки или в образовательные учреждения, напрямую зависящие от притока муниципальных служащих на подготовку и переподготовку, при этом второстепенным остается вопрос наличия авторитета и компетенций у образовательных учреждений для подготовки именно квалифицированных, нацеленных на перспективу муниципальных служащих.

В заключение особо хотелось бы подчеркнуть, что упомянутые проблемы и пути их решения не являются исчерпывающими. Однако в рамках статьи упомянуть о других, не менее актуальных и важных проблемах, влияющих на эффективность судебной защиты местного самоуправления, не представляется возможным. Тем не менее хотя бы частичное решение каждой из уже упомянутых в данном исследовании проблем, по нашему мнению, способно продвинуть хотя бы на шаг качественный уровень гарантий судебной защиты местного самоуправления в Российской Федерации и помочь как местному сообществу в целом, так и каждому гражданину, проживающему на территории муниципалитетов, ощутить реальную ценность Конституции РФ и ее реализации на всех уровнях власти во благо развития конституционных основ местного самоуправления.

Литература

1. Баженова О.И. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография // О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, А.С. Вишневецкий [и др.]. Москва : Юрлитинформ, 2019. 240 с.
2. Винник Н.В. Гарантии судебной защиты местного самоуправления / Н.В. Винник // Наука в современном информационном обществе : материалы XV международной научно-практической конференции (North Charleston, USA, 7–8 мая 2018 г.). Scotts Valley, California, US : CreateSpace, 2018. С. 183–185.
3. Корж Е.Г. Муниципальное правотворчество: проблемы и перспективы развития / Е.Г. Корж // Новая наука: Современное состояние и пути развития. 2016. № 6-3. С. 190–194.
4. Шугрина Е.С. Особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 43–48.

Особенности судебной практики в сфере укрупнения муниципальных образований в России

Кустов Сергей Сергеевич, старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления
sergio2412@yandex.ru

В статье рассматриваются особенности судебной практики по спорам, возникающим в сфере территориальной организации местного самоуправления за период с 2017 по 2019 г. Отмечается, что основная судебная практика связана с судебной оценкой законности преобразования муниципальных районов в городские округа. Автором предложена классификация имеющейся судебной практики в зависимости от предмета и сторон спора на четыре группы. В судебной практике значительное число дел связано с оспариванием решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования по предлагаемому муниципально-территориальному изменению. Преобладание указанной категории дел позволяет говорить, что решения, принимаемые представительными органами, не всегда учитывают мнение жителей муниципального образования по данному вопросу.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация, судебная практика, городские округа, муниципальные районы.

Judicial Practice Peculiarities in Terms of the Enlargement of Russian Municipal Structures

Kustov Sergey S., Senior Lecturer of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of the Novosibirsk State University of Economics and Management

The paper addresses particularities of the judicial practice with reference to disputes, which arised in the field of territorial management of local self-government during 2017–2019. It was noted that the main judicial practice is connected with the judicial evaluation of the legitimacy of transformation of municipal districts into urban districts. The author suggests using a breakdown of the existing the judicial practice in conjunction with the topic and disputing parties into four groups. A significant amount of cases in judicial practice are connected with the rebuttal of the decisions of representative bodies of the municipal entities, which express consent of the citizens of municipal entity on the proposed municipal territorial change. Prevalence of the specific case category makes it possible to say that the decisions made by representative bodies do not always take into account the opinions of the citizens of the municipal entities on the given subject.

Keywords: local self-government, territorial organization, judicial practice, urban districts, municipal districts.

Одной из тенденций проводимых муниципально-территориальных изменений в России в последние годы является укрупнение муниципальных образований¹, которое связано с двумя процедурами.

Во-первых, укрупнение сельских поселений. Согласно данным Министерства юстиции России, в 2018 г. на территории России было зафиксировано 140 объединений сельских поселений из 189 случаев преобразований муниципальных образований, которые имели массовый характер в Республике Мордовия, Курганской, Саратовской и Смоленской областях².

Во-вторых, преобразование муниципальных районов в городские округа.

В науке муниципального права отмечается, что последствия укрупнения муниципальных образований недостаточно исследованы в юридической литературе, не учитываются социально-политические аспекты территориальной организации местного самоуправления³.

Исследование материалов практики судов общей юрисдикции и Верховного Суда РФ за период с 2017 по 2019 г., по данным государственной автоматизированной системы РФ «Правосудие», позволяет говорить, что основная практика по спорам в сфере территориальной организации местного самоуправления связана с судебной оценкой законности преобразования муниципальных районов в городские округа. Имеющаяся судебная практика может быть классифицирована на четыре группы в зависимости от предмета и сторон спора.

1. Дела об оспаривании решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования по предлагаемому муниципально-территориальному изменению. Данная категория дел является наиболее многочисленной. В большинстве случаев административными истцами выступают

¹ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.09.2019); 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. 92–97.

² Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.11.2019).

³ Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 10–11.

гражданин или группа граждан⁴. В некоторых случаях подаются коллективные административные исковые заявления⁵. Стоит отметить, что в некоторых делах истцы оспаривали не только решения представительных органов, которыми было выражено согласие населения, а также дополняли предмет административного иска следующими требованиями:

1) о признании незаконными результатов публичных слушаний и бездействия представительного органа муниципального образования, которое выразилось в нарушении процедуры проведения публичных слушаний⁶;

2) о признании недействующим решения представительного органа муниципального образования, которым оформлена законодательная инициатива о производстве муниципально-территориального изменения⁷;

3) о признании незаконным заключения Комиссии по организации и проведению публичных слушаний⁸;

4) о признании незаконным порядка подготовки и проведения заседания представительного органа; о признании незаконными действий по изготовлению и опубликованию протокола публичных слушаний и итогового документа публичных слушаний; о возложении обязанности по изготовлению и опубликованию иного протокола⁹;

5) о признании несостоявшимися публичных слушаний¹⁰.

Суды, разрешая подобные дела, отказывают в удовлетворении заявленных исковых требований,

⁴ См., например: Решение Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Видновского городского суда Московской области от 8 августа 2019 г. по делу № 2а-3144/2019 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Углегорского городского суда Сахалинской области от 26 апреля 2017 г. по делу № 2а-18/2017 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Наро-Фоминского городского суда Московской области от 26 февраля 2018 г. по делу № 2а-655/2018 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Талдомского районного суда Московской области от 16 марта 2017 г. по делу № 2а-193/2017 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Нытвенского районного суда Пермского края от 20 июля 2018 г. по делу № 2а-796/2018 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Торжокского городского суда Тверской области от 31 июля 2019 г. по делу № 2а-593/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

⁵ Решение Одинцовского городского суда Московской области от 14 января 2019 г. по делу № 2а-959/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

⁶ Решение Волоколамского городского суда Московской области от 7 июня 2019 г. по делу № 2а-787/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

⁷ Решение Рузского районного суда Московской области от 15 августа 2017 г. по делу № 2а-1012/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

⁸ Решение Щелковского городского суда Московской области от 28 февраля 2019 г. по делу № 2а-990/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

⁹ Решение Раменского городского суда Московской области от 12 апреля 2019 г. по делу № 2а-2936/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁰ См.: Решение Одинцовского городского суда Московской области от 6 марта 2019 г. по делу № 2а-2232/2019 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Одинцовского городского суда Московской области от 23 января 2019 г. по делу № 2а-944/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

строят аргументацию следующим образом. Первоначально оценивается процедура организации и проведения публичных слушаний, порядок принятия решения представительным органом, которым выражено согласие населения муниципального образования с точки зрения соблюдения норм законодательства о местном самоуправлении.

В дальнейшем отмечается, что оспариваемое решение не нарушает права и законные интересы административного истца, а результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер. Довольно часто суды ссылаются на правовую позицию Конституционного Суда РФ о правовой природе публичных слушаний, высказанную в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О¹¹.

Например, группа граждан обратилась с административным иском в суд с требованием об оспаривании решения Совета депутатов сельского поселения, которым выражено согласие населения поселения на преобразование поселений, входящих в состав Верещагинского муниципального района Пермского края, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований.

Административные истцы заявленное требование аргументировали тем, что вопрос о производстве муниципально-территориального изменения был одобрен представительным органом с нарушениями требований законодательства, без проведения публичных слушаний и получения согласия населения поселения, что нарушает их права на осуществление местного самоуправления.

Верещагинский районный суд Пермского края в Решении от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 отказал в удовлетворении иска, отметив, что публичные слушания по вопросу преобразования муниципально-территориального образования в сельском поселении были проведены, что подтверждается заключением о результатах публичных слушаний, согласно которому в публичных слушаниях приняли участие 110 человек.

В итоге суд пришел к выводу, что оспариваемое решение представительного органа сельского поселения соответствует требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² (далее — Закон № 131-ФЗ), принято в пределах компетенции, с учетом резуль-

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

¹² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

татов проведенных публичных слушаний¹³. Стоит отметить, что это типичная аргументация для подобных дел.

В подавляющем большинстве дел административными истцами оспаривались решения представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования на производство муниципально-территориального изменения. В судебной практике встречаются единичные дела об оспаривании решения представительного органа, которым не было дано согласие на преобразование муниципальных образований.

Так, Т.В. Киселева оспаривала решение Совета депутатов городского поселения Запрудня Талдомского района об отказе в объединении территории городского поселения Запрудня с территориями городских поселений Вербилки, Северный, Талдом, сельскими поселениями Гуслевское, Ермолинское, Квашенковское, Темповое Талдомского муниципального района Московской области, принятое с учетом результатов публичных слушаний, на которых было выявлено отрицательное мнение населения поселения на данное преобразование¹⁴.

Преобладание в судебной практике данной категории дел позволяет сделать вывод, что решения, принимаемые представительными органами, не всегда учитывают мнение жителей муниципального образования по данному вопросу. Это необходимо рассматривать с точки зрения тенденции законодательных изменений, вносимых в Закон № 131-ФЗ, направленных на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований¹⁵.

В некоторых делах административные истцы просили суд признать публичные слушания по вопросу преобразования муниципального образования и протокол публичных слушаний недействительными¹⁶.

2. Дела об оспаривании действий должностных лиц органов местного самоуправления, связанных с организацией и проведением публичных слушаний по вопросу преобразования муниципального образования¹⁷, или действия по принятию предста-

вительным органом решения, которым выражено согласие населения на производство муниципально-территориального изменения¹⁸.

3. Дела об оспаривании решений избирательной комиссии, представительного органа муниципального образования об отказе инициативной группы в проведении голосования по вопросу преобразования муниципального образования¹⁹.

4. Дела об оспаривании законов субъектов РФ, которыми оформлено преобразование муниципальных районов в городские округа. Исследование практики субъектов РФ позволяет выделить два способа преобразования муниципальных районов в городские округа:

1) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом и упразднение муниципального района (законодательно был закреплен Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ²⁰);

2) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение с одновременным наделением его статусом городского округа и упразднение муниципально-городского района.

Исследование судебной практики позволяет говорить, что судами рассматривались дела, в которых оспаривались законы субъектов РФ, оформившие преобразование муниципальных районов в городские округа двумя вышеуказанными способами.

Второй способ преобразования муниципальных районов в городские округа остается полностью не урегулированным Законом № 131-ФЗ. Именно данный способ является наиболее распространенным в практике субъектов РФ. По данным Министерства юстиции РФ, в 2018 г. в Белгородской области было произведено 6 таких преобразований, в Московской области — 5, Пермском крае — 6, Калининградской области — 2, Кировской области — 2, Тюменской области — 1, Тверской области — 2²¹.

Вопрос о законности преобразования муниципальных районов в городские округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение с одновременным наделением его статусом городского округа и упразднением муниципального района в судебной практике не подвергается сомнению. Это подтверждается практикой судов общей юрис-

¹³ Решение Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁴ Решение Талдомского районного суда Московской области от 8 февраля 2017 г. по делу № 2а-105/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁵ См., например: Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 49.

¹⁶ Решение Нытвенского районного суда Пермского края от 29 апреля 2019 г. по делу № 2а-403/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁷ Решение Чердынского районного суда Пермского края от 14 мая 2019 г. по делу № 2а-154/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁸ Решение Талдомского районного суда Московской области от 20 февраля 2018 г. по делу № 2а-152/18 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁹ Решение Ступинского городского суда Московской области от 28 апреля 2017 г. по делу № 2а-1148/2017 // ГАС «Правосудие».

²⁰ 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 (Часть I). Ст. 2137.

²¹ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.11.2019).

дикции и Верховного Суда РФ за период с 2017 по 2019 г.²²

Анализ материалов судебной практики позволяет говорить, что суды, отказывая в удовлетворении административных исковых заявлений о признании недействующими законов субъектов РФ, которыми осуществлялись данные преобразования, строят свою аргументацию следующим образом. Главным аргументом выступает то обстоятельство, что согласие населения муниципальных образований на данные преобразования было выражено представительными органами преобразуемых муниципальных образований. Поэтому подобные муниципально-территориальные изменения, по мнению судов, не могут быть признаны не соответствующими требованиям Закона № 131-ФЗ.

Например, А.А. Парвицкий обратился в суд с административным иском о признании недействующим Закона Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ²³, которым поселения, входящие в состав Шатурского муниципального района, были объединены без изменения границ территории района. Вновь образованное муниципальное образование наделено статусом городского округа.

По мнению заявителя, «на территории одного Шатурского муниципального образования не могут одновременно действовать городской округ Шатура и Шатурский муниципальный район с совпадающими границами, преобразование поселений посредством их объединения и наделение городского поселения статусом городского округа произошли в отсутствие чьей-либо инициативы и без выяснения мнения населения, поскольку инициатива глав поселений и решения их представительных органов касались не преобразования поселений и создания округа, а объединения территорий поселений...».

²² См., например: Решение Сахалинского областного суда от 5 октября 2017 г. по делу № 3а-43/2017 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Московского областного суда от 2 мая 2017 г. по делу № 3а-196/2017 // ГАС РФ «Правосудие»; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-23. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1581356; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1596448; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1629300; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2018 г. по делу № 4-АПГ18-18. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1692698; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 апреля 2019 г. по делу № 4-АПА19-4. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1765402

²³ Закон Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Шатурского муниципального района». URL: https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/76209

Верховный Суд РФ согласился с решением суда первой инстанции, которым было отказано в удовлетворении заявленных требований. В Апелляционном определении от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34 Суд отметил, что согласие населения преобразуемых муниципальных образований было выражено представительными органами муниципальных образований, каждого из объединяемых поселений, что соответствует требованиям Закона № 131-ФЗ²⁴.

Представляется, что подобная судебная оценка данных преобразований является формальной и суды не учитывали, что фактически происходило одновременное комбинирование нескольких видов преобразований муниципальных образований, в том числе которые не предусмотрены Законом № 131-ФЗ. Кроме того, после каждого преобразования: объединения поселений; наделения городского поселения статусом городского округа — необходимо было получать согласие населения муниципальных образований на данные преобразования. Однако, как усматривается из материалов судебной практики, мнение населения выявлялось только один раз (при объединении поселений были назначены и проведены публичные слушания, согласие населения оформлено решениями представительных органов преобразуемых муниципальных образований).

Стоит отметить, что с учетом внесенных изменений Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ подобная практика субъектов РФ по преобразованию муниципальных районов в городские округа ограничена ввиду установления дополнительных требований к составу территории городского округа.

Исследование материалов судебной практики позволяет говорить, что основная практика по спорам в сфере территориальной организации местного самоуправления связана с оценкой законности преобразования муниципальных районов в городские округа, которая в целом единообразна и непротиворечива. В судебной практике значительное число дел связано с оспариванием решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования по предлагаемому муниципально-территориальному изменению. Преобладание указанной категории дел позволяет говорить, что решения, принимаемые представительными органами, не всегда учитывают мнение жителей муниципального образования по данному вопросу.

²⁴ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1596448

Литература

1. Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 43–54.
2. Шугрина Е.С. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.

Лучшие муниципальные практики: муниципалы выигрывают в судах

Даже поверхностное ознакомление с сайтами органов государственной власти, осуществляющими государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением, показывает, что там размещается большой массив информации о низком качестве работы органов местного самоуправления. Информации о судебных решениях, в которых обжалуются предписания и органы местного самоуправления доказывают свою правоту, на этих сайтах, как правило, нет. Поэтому складывается впечатление, что именно муниципалы являются самыми злостными нарушителями. Такая ситуация является несправедливой по отношению к муниципальному уровню. Тем более что есть большое количество решений судов разной юрисдикции, в которых фиксируется непрофессионализм именно органов государственной власти, незаконность их требований; это в частности, влечет отмену решения о применении к органам местного самоуправления мер ответственности.

Все это является показателем того, что и в органах государственной власти, и в органах местного самоуправления работают обычные люди, которые одинаково ошибаются. Есть масса примеров того, что уровень компетенций представителей органов государственной власти на местах практически не отличается от уровня компетенций органов местного самоуправления. В результате таких ошибок лица, совершившие правонарушение, уходят от ответственности.

С этого года будем стараться регулярно публиковать решения, в которых именно муниципалы выигрывают. В данном разделе приведены решения, представленные Институтом государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края* (далее — Институт), а также Советами муниципальных образований Пермского края и Ульяновской области.

*Главный редактор
Екатерина Шугрина*

В протоколе об административном правонарушении и в решении о привлечении к ответственности произошла путаница — глава муниципального образования и глава местной администрации фигурировали как синонимы.

Главный государственный инспектор Абанского района по пожарному надзору привлек к административной ответственности главу администрации Устьянского сельсовета Абанского района по ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях и назначил административное наказание в виде штрафа в размере 6000 руб. за нарушение требований пожарной безопасности. В жалобе, адресованной суду, специалисты Института обратили внимание на то, что в каждом новом документе по-разному описывается статус лица, которое привлекается к административной ответственности. Так, с распоряжением о проведении проверки был ознакомлен глава администрации Устьянского сельсовета, в то время как при проведении проверки присутствовал уже глава муниципального образования, а лицо, на которое возлагается ответственность за совершение нарушений, является вновь глава администрации. Абанский районный суд, рассмотрев доводы жалобы, согласился, что из материалов дела невозможно определить, в каком именно статусе привлекается к ответственности должностное лицо — главы муниципального образования или главы администрации. Помимо указанных обстоятельств, которые послужили основанием для отмены постановления, суд прекратил производство, поскольку на момент рассмотрения жалобы срок давности

привлечения к ответственности должностного лица истек.

Более подробно см.: Решение Абанского районного суда Красноярского края от 21 ноября 2019 г. по делу № 12-17/20 24RS0001-01-2019-000543.

Плановая выездная проверка проведена с нарушением законодательства, предписание и результаты проведенной проверки являются также незаконными.

В администрацию Бартатского сельсовета Большемуртинского района поступило предписание Ростехнадзора об устранении нарушений в сфере безопасности эксплуатации гидротехнических сооружений (далее — ГТС) по результатам проведения плановой выездной проверки. Оценочные затраты муниципального образования на исполнение вышеназванного предписания составляли бы порядка 800 000 руб. с учетом необходимости найма и обучения персонала, организации специальной инженерной службы, которая бы регулярно проводила мониторинг ГТС. Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений» установлено, что ГТС IV класса отнесены к гидротехническим сооружениям низкой опасности, и плановые проверки в отношении них не проводятся. По информации Красноярского территориального отдела по водному хозяйству, проводившего предвазводковое обследование технического состояния ГТС, следует, что оно относится именно к IV классу сооружений, т.е. не представляет опасности в случае возникновения чрезвычайной ситуации.

* Информация об этих и иных делах размещена на сайте Института. URL: <http://krasimr.ru/events/>

Таким образом, у Ростехнадзора отсутствовали основания для включения ГТС в план проверки, проведения проверочных мероприятий, вынесения предписания по результатам проверки. По результатам рассмотрения дела требования администрации были удовлетворены в полном объеме — признаны незаконными распоряжение о проведении проверки, предписание и результаты проведенной проверки.

Более подробно см.: Решение Большемуртинского районного суда Красноярского края от 11 ноября 2019 г. по делу № 2а-390/2019 24RS0008-01-2019-000367-59.

Если нет денежных средств для исполнения судебного решения, то можно обратиться за получением отсрочки.

Согласно решению суда, на администрацию сельсовета была возложена обязанность в течение трех месяцев со дня вступления решения в силу устранить выявленные нарушения требований законодательства в сфере безопасности дорожного движения. Дотационный бюджет поселения не мог позволить себе дополнительные расходы для немедленного исполнения решения суда в полном объеме, тем не менее частично необходимые мероприятия были выполнены — представлен план мероприятий на 2020 г., указана конкретная дата, к которой будет возможно исполнение решения суда. Указанные обстоятельства являются для судов позитивным сигналом, поскольку объективно свидетельствуют о намерении муниципального образования предусмотреть и включить расходы в соответствующую часть бюджета и провести работы, необходимые для устранения нарушений. Согласившись с исключительностью обстоятельств, выражающихся в недостаточном финансировании и дефиците бюджета, Козульский районный суд удовлетворил заявление администрации и предоставил отсрочку исполнения решения.

Более подробно об этом деле см.: Определение Козульского районного суда Красноярского края от 16 января 2020 г. № 13а-6/2020 (в деле 2а-552/2019).

Требования прокурора о строительстве дороги по территории СНТ не основаны на законе.

Прокурор Свердловского района г. Перми в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к муниципальному образованию «Город Пермь» в лице администрации г. Перми, в котором просит возложить обязанность на муниципальное образование «Город Пермь» в лице администрации г. Перми в течение 6 месяцев с момента вступления в законную силу решения суда обеспечить проезд к жилым домам путем строительства автомобильной дороги. Жилые дома расположены на территории садоводческого некоммерческого товарищества (далее — СНТ). Исследовав обстоятельства дела, суд приходит к выводу, что действующим законодательством не возложена обязанность органов местного самоуправления осуществлять строительство автомобильных дорог к частным индивидуаль-

ным жилым домам. Как следует из материалов дела и не оспаривалось сторонами в судебном заседании, фактически проезд к СНТ существует, организован на земельном участке, находящемся в собственности Российской Федерации. Доказательств того, что имеющийся проезд отнесен к дорогам общего пользования местного значения, включен в соответствующий реестр автомобильных дорог, в материалы дела не представлено. Кроме того, ответчиком в материалы дела представлены сведения о том, что в месте нахождения проезда установлена зона использования земельных участков как зона рекреационного значения, в которой не допускается использование земельных участков для строительства дорог (сведения публичной кадастровой карты). Наличие на территории СНТ частных жилых домов свидетельствует о том, что требования заявлены в пользу реализации прав собственников земельных участков, расположенных в СНТ, что не свидетельствует о защите прав неопределенного круга лиц. Суд приходит к выводу, что в удовлетворении требований следует отказать.

Более подробно см.: Решение Ленинского районного суда г. Перми от 17 мая 2019 г. по делу № 2-1018/2019 (2-5755/2018;) ~М-5603/2018.

Копия постановления мирового судьи о привлечении к административной ответственности должника соответствовать оригиналу.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Гайнского судебного района Пермского края от 24 декабря 2018 г. глава Гайнского сельского поселения признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 22 000 руб. В решении судьи Гайнского районного суда Пермского края констатируется, что копия постановления по делу об административном правонарушении, как судебного акта, должна полностью соответствовать его подлиннику. Так, копия постановления по делу об административном правонарушении, приложенная к жалобе, датирована 13 декабря 2018 г., вместе с тем оригинал постановления датирован 24 декабря 2018 г. Описательно-мотивировочная часть копии постановления также не соответствует его оригиналу, в резолютивной части постановления сумма назначенного административного штрафа составила 20 000 руб., а в оригинале постановления 22 000 руб. Данное обстоятельство является существенным и не позволяет признать состоявшийся по делу судебный акт законным и обоснованным, в связи с чем он подлежит отмене. Поскольку на момент рассмотрения жалобы срок давности привлечения главы Гайнского сельского поселения к административной ответственности истек, производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Более подробно см.: Решение судьи Гайнского районного суда Пермского края от 20 марта 2019 г. по делу № 12-17/2019.