

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 2 / 2020

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Стратегическое планирование на муниципальном уровне:
эффективные практики, проблемы и пути их решения:
выступления участников круглого стола3

Комаров В.М. Как повысить востребованность долгосрочных стратегий развития муниципальных образований?.....7

Ларичев А.А. Изменение подходов в законодательном регулировании стратегического планирования на местном уровне (в контексте динамики конституционных принципов организации местного самоуправления в России)..... 12

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Соломонов Е.В., Юрицин А.А. Вопросы толкования норм права в рамках контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд..... 15

Степанова О.Б. О неурегулированности отдельных вопросов в земельных отношениях 19

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Шестопалов А.А. Муниципальные облигации как средство социально-экономического развития муниципальных образований24

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Совершенствование законодательных условий и форм участия граждан в реализации национальных проектов: выступления отдельных участников совещания.....28

Ряшин М.П. Субъекты осуществления муниципального контроля33

Чураков С.К. Community и пространственные модели его реализации40

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Лучшие муниципальные практики: муниципалы выигрывают в судах45

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);

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;

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

Ларичев Александр Алексеевич, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

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 18.05.2020.
Номер вышел в свет 27.05.2020.
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. 2 / 2020

TERRITORY DEVELOPMENT

Strategic Planning on the Municipal Level: Effective Practices, Issues and Solutions: Speeches of Round Table Participants..... 3

Komarov V.M. How to Raise the Demand in Long-Term Development Strategies for Municipal Structures? 7

Larichev A.A. Changing Approaches to the Legal Regulation of Local Strategic Planning (Within the Framework of the Dynamics of the Constitutional Principles of the Local Self-Government Organization in Russia) 12

MUNICIPAL ECONOMY

Solomonov E.V., Yuritsin A.A. Issues of the Interpretation of Legal Provisions Within the Framework of the Contractual System of Procurements for State and Municipal Needs 15

Stepanova O.B. On the Lack of the Proper Regulation of Some Issues in Land Relations 19

MUNICIPAL FINANCE

Shestopalov A.A. Municipal Obligations as a Means of the Socioeconomic Development of Municipal Structures 24

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

The Improvement of Legal Conditions and Forms of the Participation of Citizens in the Implementation of National Projects: Speeches by Some Meeting Members 28

Ryashin M.P. Municipal Control Subjects 33

Churakov S.K. Community and Spatial Models of Its Implementation 40

JUDICIAL PRACTICE

The Best Municipal Practices: Municipality Members Win in Courts..... 45

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);

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;

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

Larichev Alexander A., LL.D., Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia) (Moscow);

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 18.05.2020.
Edition printed 27.05.2020.

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.

Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения: выступления участников круглого стола

12 марта 2020 г. на площадке Совета Федерации состоялся круглый стол на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения». В статье приводятся извлечения из вступительного слова модератора, а также отдельных участников-экспертов. На основании выступлений участников подготовлены отдельные статьи, которые приводятся ниже.

Ключевые слова: муниципальные стратегии, стратегическое планирование, лучшие муниципальные практики, национальные проекты, развитие территории.

Strategic Planning on the Municipal Level: Effective Practices, Issues and Solutions: Speeches of Round Table Participants

A round table on the subject “Strategic Planning on the Municipal Level: Effective Practices, Issues and Solutions” took place in the Federation Council on March 12, 2020. The article gives extracts from the moderator’s introductory speech and the speeches of some participating experts. Separate articles mentioned below have been prepared based on participants’ speeches.

Keywords: municipal strategies, strategic planning, best municipal practices, national projects, territory development.

Первый заместитель председателя Комитета СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера **Аркадий Чернецкий** провел 12 марта 2020 г. круглый стол на тему «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения»¹.

Как отметил Аркадий Чернецкий во вступительном слове, стратегическое планирование — это предмет особого внимания. «Очевидно, что в таком большом государстве, как наше, развитие стратегического планирования на всех уровнях публичной власти имеет ключевое значение и является необходимым условием роста экономики и благосостояния каждого его жителя. И местный уровень стратегического планирования в этом смысле имеет особое значение», — подчеркнул Аркадий Чернецкий.

Законодатель озвучил ряд проблем, имеющих для муниципалитетов общий характер. Одним из наиболее актуальных вопросов на сегодняшний день он назвал вопрос обеспечения взаимосвязки документов стратегического планирования всех уровней, в том числе обеспечения их взаимной согласованности по целям, приоритетам, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, срокам реализации, а также их синхронизации с бюджетным процессом. «Особую актуальность этот вопрос принимает в свете поправок к Конституции Российской Федерации² о единой системе публич-

ной власти и взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения», — уточнил сенатор.

При этом, считает законодатель, очень важно обеспечить интеграцию региональных и муниципальных документов стратегического планирования с национальными проектами. Для эффективной работы в рамках единой системы стратегического планирования необходимо обеспечить четкую декомпозицию целей и задач, показателей и мероприятий национальных проектов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Аркадий Чернецкий обратил внимание на то, что согласованность документов стратегического планирования в регионах в основном достигается путем совместной работы муниципальных образований с органами государственной власти субъектов Федерации. «Несмотря на то, что многие регионы сообщили о положительном опыте и наличии у них выстроенной системы, органичная взаимосвязь различных документов стратегического планирования как по вертикали, так и по горизонтали в масштабах страны по-прежнему не обеспечена на должном уровне».

Сенатор предложил рекомендовать Министерству экономического развития РФ разработать эффективные правовые механизмы, направленные на обеспечение согласованности в части последовательности, порядка разработки и содержания документов стратегического планирования, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях, во взаимосвязи с документами бюджетного планирования.

Также Аркадий Чернецкий озвучил ряд других проблем в этой сфере, таких как получение статистической информации, необходимой для обеспечения качественного стратегического планирования

¹ Выступление Аркадия Чернецкого приводится по тексту, размещенному на сайте Совета Федерации по адресу: URL: <https://council.gov.ru/events/news/114725/>

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «Консультант-Плюс».

на местах, отсутствие единства методологических подходов при разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, нестабильная работа государственной автоматизированной информационной системы «Управление», в которую вносятся документы стратегического планирования, и т.д.

В обсуждении вопросов стратегического развития на муниципальном уровне приняли участие представители Министерства экономического развития РФ, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных организаций, научного и экспертного сообщества. Ниже приводятся отдельные выступления представителей экспертного сообщества.

Екатерина Шугрина, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления РАНХиГС, сказала следующее³:

«Я хотела бы обратить внимание коллег на некоторые другие проблемы, влияющие на стратегическое планирование на муниципальном уровне.

Достаточно большое количество решений в настоящее время принимается именно на региональном уровне. Причем это касается и решений, которые формально не относятся к документам стратегического планирования, территориального планирования, но реально достаточно серьезно взаимосвязаны и влияют на это. Например органы государственной власти субъектов РФ могут принимать решение о создании муниципальных округов. Это говорит о том, что все, что планировали поселения, меняется или отменяется, вместо этого возникает что-то другое. Могут ли на это повлиять как-то поселения? Формально могут, но фактически это решение является именно решением органов государственной власти субъектов, и они не обязаны его со всеми согласовывать, потому что это их полномочие.

Недавно Конституционный Суд вынес решение, в котором исследовалась ситуация, возникшая из-за того, что органы государственной власти Новгородской области изменили охранные зоны вокруг монастыря, расширили охранные зоны⁴. Это отразилось на всей территории, в том числе частной собственности, на собственности поселений. Могут ли на это повлиять муниципалы? Наверное, могут. Важно опять подчеркнуть, что формально это опять-таки не решение стратегического планирования. Несколько лет назад Конституционный Суд рассматривал ровно то же самое в контексте охранной зоны в отношении

газопроводов⁵. То есть подобных решений возникает достаточно большое количество.

И в этой связи я просто хочу зафиксировать эту проблему и сделать предложение по ее возможному решению. Очевидно, что принимается большое количество решений, которые формально не должны отражаться или учитываться в документах стратегического планирования, но фактически тесно взаимосвязаны с ними. Необходимо синхронизировать данные механизмы, предусмотрев обязательное изменение документов стратегического планирования при принятии подобных решений, а также обязательный учет документов стратегического планирования при принятии любого решения, связанного с развитием территории, меняющего правовой режим отдельных территорий. Это первое, на что хотела бы обратить внимание.

Второе. Чуть меньше месяца назад в этой же замечательной аудитории мы обсуждали инициативное бюджетирование, говорили о проектах, инициированных жителями, органами ТОС и т.д. Должны ли эти проекты синхронизироваться с документами стратегического развития? Формально вроде бы не должны. Должны ли люди эти знать содержание документов стратегического планирования? Формально не обязаны. Однако очевидно, что документы, связанные с реновациями, с изменениями городской среды, общественными пространствами, проекты, создаваемые в рамках инициативного бюджетирования и т.д., нужно тоже каким-то образом включать в стратегическое планирование, поскольку подобная деятельность явно отражается на развитии территории.

Мои коллеги уже поднимали вопрос о вовлечении населения. Мне кажется, это очень серьезная проблема. И мы в контексте стратегического развития ей не уделяем должного внимания. Что важно? У нас меняется роль населения. Мы привыкли с советских времен к тому, что ориентируемся на мнение большинства. Но в данном случае, когда мы говорим о развитии территории, нам нужно обязательно выявлять и учитывать мнение меньшинства. Например, социологи РАНХиГС из Института общественных наук проводили исследования, связанные с тем, как относятся жители к улучшению общественных пространств, которые сейчас очень делаются в рамках комфортной городской среды. Жителей спрашивали, как они относятся, например, к улучшению набережной. Если спрашивают жителей города, они говорят: супер, спасибо, появилось новое место, чтобы гулять. Если спрашивают тех, кто живет около этой набережной, они говорят прямо противоположное: с собаками гулять негде, с детьми гулять негде, спать по ночам не можем, потому что шумно, и т.д. Вот на такие вещи тоже нужно обращать внимание.

³ Текст подготовлен на основании стенограммы выступления, сделанного на круглом столе «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» 12 марта 2020 г. в Совете Федерации.

⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 5 марта 2020 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» // СПС «КонсультантПлюс».

И когда мы говорим о развитии территории, нужно обязательно спрашивать не только большинство, но и меньшинство, это актуализирует необходимое создание новых инструментов, новых технологий, которые, с моей точки зрения, очень важны.

Есть еще один аспект, о котором мы тоже мало говорим, но мне он представляется важным. Это соотношение частного и публичного в контексте развития территории. Например, у нас сейчас очень многие города начинают по-новому развивать территории, которые мы раньше называли «промзона». Формально это может быть частная территория. И чтобы все это снести или изменить, нужно получить согласие собственника. И у нас здесь может быть конфликт интересов, интересов собственника и интересов города. И эти инструменты также нужно создавать, в том числе с учетом опыта других стран. И это, как мне представляется, достаточно важная задача.

Теперь уже перехожу к финальной части своего выступления и попробую сформулировать некоторые предложения по решению проблем, обозначенных мною и моими коллегами в предыдущих выступлениях. У нас, насколько я понимаю, вся страна тем или иным образом уже оцифрована. У нас есть «Яндекс. Карты», Google Карты и т.д. И с этой точки зрения, мне кажется, можно было бы взять какие-то подобные технологии и на них перенести все документы стратегического развития, территориального развития, генеральные планы и т.д. Но сделать это не в плоскости, а сделать это в пространстве.

Подобные технологии могут быть использованы для синхронизации решений разных территориальных уровней. На одну и ту же карту можно нанести все, что принято в рамках национальных проектов, стратегического планирования федерального, регионального и местного уровня или межрегионального уровня; на эту карту, на эту схему можно нанести все красные линии, все решения, которые связаны с развитием этой территории. И жителям, бизнесу проще будет принимать решения, связанные с развитием территории, открытием бизнеса.

И самое последнее, Аркадий Михайлович, отвечая на ваш вопрос, сверху или снизу планирование осуществлять. Мне кажется, если мы говорим о том, что важно для людей (школы, больницы и т.д.), — нужно начинать снизу, привязывать к месту проживания. А если мы говорим о развитии государства (формировать ЗАТО, строить фабрики или заводы крупные, имеющие стратегическое общегосударственное значение), то нужно начинать сверху. Но нанеся все это на одну и ту же карту, мы как раз все это синхронизируем. Спасибо».

Ольга Гай, заместитель руководителя направления «Пространственное развитие» Центра стратегических разработок, сказала следующее⁶:

«Я остановлюсь на моментах, которые еще не были озвучены.

⁶ Текст подготовлен на основании стенограммы выступления, сделанного на круглом столе «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» 12 марта 2020 г. в Совете Федерации.

Первое. Достаточно много было сказано про синхронизацию и взаимодействие муниципалитетов и регионов в вертикальной плоскости. Я хотела бы обратить внимание именно на горизонтальное взаимодействие муниципалитетов и, собственно, как таковое стратегическое планирование именно на межмуниципальном уровне.

Это в буквальном смысле шаг за границы самого муниципального образования. Это вызов, который существует явно на будущее. При этом требует действий и правовой формализации в настоящее время для развития экономики территорий.

Но однозначно выход за границы управленческих единиц требует институционального закрепления такого взаимодействия, стратегического планирования и реализации планов именно на межмуниципальном и межтерриториальном уровне.

Конечно, модели взаимодействия будут различаться. Например, для городов, являющихся административным центром субъекта Федерации и близлежащими территориями (так называемым подбрюшьем), будет своя специфика. Для муниципалитетов, находящихся на периферии тех или иных регионов, могут создаваться уже совершенно другие модели, в том числе и стратегического планирования, и необходимого учета как такового.

Вопрос о том, на региональном или муниципальном уровне должна происходить такая формализация межмуниципального взаимодействия, непрост. И как это формализовывать? Это один из многих аспектов, которые необходимо решить с позиций уровня принятия правовых актов и эффективности их применения.

Что это такое должно быть по форме? Это на самом деле часть стратегии региональной? Либо это несколько другой формат, который должен быть создан специально для взаимодействующих территорий как части субъекта? Не исключены и другие подходы.

Второе. Момент, про который говорил Дмитрий Юрьевич, это про так называемое управляемое сжатие, и тогда, когда говорится не только о развитии тех или иных муниципальных образований, но и, наверное, о том сжатии территорий, которые должны быть учтены. Практически ни одно муниципальное образование себя в качестве сжимающегося не видит. Скорее, это надтерриториальный вопрос, который возникает при управлении муниципальными образованиями.

Где находится та самая точка для эффективно-го принятия управленческих решений? И эта конвертация, скорее всего, на уровне региона наиболее правильная. И здесь, Аркадий Михайлович, нельзя с вами не согласиться.

Вопрос в том, насколько он должен быть сегментирован по тем или иным территориям и насколько эта часть будет иметь свое собственное регулирование. Немаловажно и создание последующих моделей для реализации именно стратегических направлений такого сжатия.

Третье. Еще про одно сжатие — про так называемое управленческое на муниципальном уровне.

Речь идет, конечно, не об административных центрах субъектов Федерации, а прежде всего о поселенческом уровне и муниципалитетах, находящихся на периферии регионов. 10 лет назад у нас было 24 тысячи муниципальных образований, сейчас — 21 с лишним тысяча муниципальных образований. Вопрос: что стало со стратегиями и планами тех муниципальных образований, которые фактически трансформировались? Для примера: Магаданская область, в которой мы имеем только городские округа, точно так же, как и в Сахалинской, Калининградской областях. Что стало со стратегическим планированием преобразованных муниципальных территорий?

И возникает вопрос: возможно ли предусмотреть конвертируемость и трансформируемость стратегий развития территорий при их возможном преобразовании? Речь не про практически ежегодный, о чем говорил Дмитрий Юрьевич, момент, а про тот, который позволяет эту стратегичность развития территории или отдельно взятой муниципальной управленческой единицы сохранить. Укрупняющейся, уменьшающейся — не важно совершенно.

Четвертое. Сегодня здесь речь идет в основном в рамках федерального законодательства о стратегическом планировании. Но в заключение хотелось бы отметить еще один вопрос.

Стратегическое развитие отдельных муниципальных образований и межмуниципального взаимодействия должно быть синхронизировано прежде всего со стратегическими направлениями развития всего местного самоуправления. Именно разработка основ развития местного самоуправления в соответствии с поручениями Президента позволит сделать этот вопрос базовым для разработки стратегий отдельных территорий и впоследствии будет определять наиболее важные вопросы развития, в том числе с учетом рассматриваемых поправок к Конституции. Спасибо».

Роман Попов, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города», сказал следующее⁷:

«Наша организация также давно занимается проблемами стратегического планирования. В частности, вскоре после выхода закона № 172-ФЗ⁸ мы подготовили наши методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования, позже были другие публикации на эту тему. Есть у нас и практический опыт сотрудничества с муниципалитетами в этой сфере.

Какой я хотел бы осветить вопрос, связанный также с методическим обеспечением стратегиче-

ского планирования (о котором сегодня много и справедливо говорилось)? Это, собственно, то, что касается оценки качества. В широком причем смысле: это и оценка (некая экспертиза) качества стратегии как подготовленного, но еще не вступившего в силу документа, и оценка качества стратегического планирования как процесса.

Сегодня неоднократно звучала тема внесения корректив в стратегию. С одной стороны, Дмитрий Юрьевич прав в том смысле, что это не дело, когда стратегия постоянно латается. Но еще более верным признаком того, что стратегия не работает, является тот факт, что она вообще не корректируется. Это значит, что о ней просто-напросто забыли. То есть вопрос не в количестве, а в качестве корректировок, и в основе этих корректировок должна лежать адекватная оценка того, в каком направлении мы движемся. Если мы констатируем, что не достигли тех или иных ориентиров, важно оценить, почему это произошло и что надо сделать, чтобы это исправить, какие управленческие решения должны за этой констатацией следовать.

Эта задача сама по себе сколь важная, столь и сложная, хотя бы потому, что здесь сложно выработать объективные критерии. В этой сфере очень много вещей, по определению субъективных, потому что у каждого города свои приоритеты. Не всегда можно четко сказать, что это однозначно хорошо, а это однозначно плохо. Но в каких-то случаях такая возможность есть — например, когда стратегия явно противоречит плану мероприятий (такое случается сплошь и рядом, потому что, например, разные команды готовили эти документы в разное время и что-то не согласовали) или когда задачи или цели не бьются с индикаторами и т.д.

Иными словами, нужна *система внятных критериев*, позволяющих судить о качестве стратегии как документа и стратегического планирования как процесса. Это в том числе важно и для формирования критериев оценки лучших практик стратегического планирования. Если какая-то практика признается лучшей и рекомендуется в той или иной степени к тиражированию, это должно быть обосновано некими объективными качественными показателями. И задача выработки таких показателей относится к ключевым.

Часто Федеральный закон № 172-ФЗ критикуют за то, что он очень общий, очень рамочный, что там вообще мало слов сказано про муниципальные образования. Но, с моей точки зрения, это скорее плюс закона. Хуже было бы, если бы закон крайне жестко загонял муниципалитеты в какие-то рамки, диктовал им, что можно, что нельзя. Но «свято место пусто не бывает». И если закон у нас действительно рамочный, тем большую актуальность приобретает задача разработки методических рекомендаций, раскрывающих те или иные положения закона. Сейчас этим активно занимаются регионы, есть много успешных примеров. Но есть еще и резервы, чтобы эту работу продолжать и повышать ее качество. Спасибо».

⁷ Текст подготовлен на основании стенограммы выступления, сделанного на круглом столе «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» 12 марта 2020 г. в Совете Федерации.

⁸ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Как повысить востребованность долгосрочных стратегий развития муниципальных образований?*

Комаров Владимир Михайлович, директор Центра стратегий регионального развития Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат экономических наук
komarov-vm@ranepa.ru

В статье дана оценка итогов реализации Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на муниципальном уровне. На основе качественной диагностики содержания стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, анализа процессов их разработки и реализации показано, что в целом большинство стратегий носит формальный (ведомственный) характер и не оказывает существенного влияния на принятие управленческих решений. В работе сформулированы рекомендации для повышения статуса и практической востребованности долгосрочных стратегий муниципальных образований, приближения их к стандартам лучших мировых практик стратегий устойчивого развития городов мира.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальные образования, города, социально-экономический прогресс, качество жизни.

How to Raise the Demand in Long-Term Development Strategies for Municipal Structures?

Komarov Vladimir M., Director of the Center for Regional Development Strategies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), PhD (Economics)

The article is devoted to the assessment of the implementation of Federal Law No. 172 “On strategic planning in the Russian Federation” at the municipal level. Based on a qualitative analysis of the content of municipal strategies for the socio-economic development as well as the processes of their development and implementation, it is shown that, in general, most strategies are formal (departmental) in nature and do not have a significant impact on managerial decision-making. The paper formulates recommendations for increasing the status and practical relevance of long-term municipal strategies, bringing them closer to the standards of the best world practices of sustainable urban strategies.

Keywords: strategic planning, municipalities, cities, socio-economic progress, quality of life.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 172 от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) разработано значительное число стратегий социально-экономического развития муниципальных образований до 2030 г.² Планировалось, что принятие закона позволит вывести отечественную систему стратегического планирования на качественно иной уровень, однако у ряда исследователей наблюдается скептическое отношение как к самому закону, так и к качеству разработанных стратегий³.

Результаты анализа итогов реализации указанного федерального закона, в том числе как с точки зрения структуры и содержания самих стратегий муниципальных образований, утвержденных к настоящему моменту, так и с точки зрения организации процесса их разработки и реализации, позволяют сделать вывод о том, что стратегии так и не стали ключевыми документами, которые на практике определяют долгосрочное развитие муниципальных образований. В этой связи можно считать, что Федеральный закон № 172-ФЗ не достиг изначально декларируемых целей. По нашему мнению, текущая второстепенная роль стратегических документов, формально призванных консолидировать общество, власть и бизнес и выступать ключевым документом, определяющим цели и задачи долгосрочного развития, обусловлена следующими фундаментальными причинами.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 184–204.

³ См., например: Демьяненко А.Н., Швецов А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (ч. 2): от общего к частному // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 6. С. 69–81; Бухвальд Е.М., Митрофанова И.В. Пути инте-

грации муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2017. № 2 (197). С. 67–72.

* Статья подготовлена на основании выступления, сделанного на круглом столе «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» 12 марта 2020 г. в Совете Федерации.

Анализ реальных практик разработки стратегий показывает, что сама разработка стратегий велась в первую очередь для того, чтобы выполнить требования действующего законодательства и отчитаться перед вышестоящими контролирующими и согласующими органами. Стратегии муниципальных образований должны были получить положительное заключение региональных органов власти и соответствовать стратегии развития региона, а региональные стратегии в свою очередь должны были получить согласование Минэкономразвития России. Чтобы получить согласование, стратегии должны были максимально соответствовать положениям многочисленных действующих нормативно-правовых актов, документам стратегического планирования вышестоящего уровня, а также косвенно учитывать Методические рекомендации Минэкономразвития России, в соответствии с которыми должны были формироваться региональные стратегии⁴. Заметим, что во многих европейских странах разработка стратегий — как навигационных и верхнеуровневых (аналога отечественных стратегий социально-экономического развития), так и отраслевых — может инициироваться самими муниципалитетами и часто является частью политического процесса: стратегия — это публичный план преобразований избранного мэра.

В условиях жестких ограничений с точки зрения законодательства и сжатых сроков, отведенных на разработку и утверждение стратегий, дефицита ресурсов у местных администраций и т.д. при разработке стратегий, как правило, применялся ведомственный (формальный) подход. В стратегиях повторялись формулировки из вышестоящих документов («обеспечение повышения качества жизни», «рост производительности труда», «повышение конкурентоспособности»), транслировались аналогичные индикаторы, цели и задачи. В итоге многие стратегии получились одновременно универсальными и поверхностными, они были структурированы механистически без учета уникальной специфики территорий. Многие формулировки, например миссий или основных целей, можно было бы применить к любому муниципальному образованию.

Поскольку в стратегиях индикаторы задавались «сверху», то практически не ставился вопрос о целесообразности и нужности достижения данных показателей для данной конкретной тер-

ритории. Основные индикаторы были связаны с ростом инвестиций, повышением темпов экономического роста, и это представлялось единственно верным вариантом развития. Происходило формальное выполнение показателей «для отчетности» без анализа релевантности статистических данных, реального влияния достижения данных показателей на качество жизни людей. Отрицательные внешние эффекты, в том числе экологические, социальные и т.д., не рассматривались. Например, цель по увеличению объемов вводимого жилья декларировалась безотносительно к оценке качества данного жилья и создаваемой городской среды в целом. Это на практике приводит к массовой многоэтажной микрорайонной застройке, застройке исторических центров, ухудшению качества городской среды с точки зрения современных «человеко-ориентированных» урбанистических подходов⁵. Аналогичная ситуация наблюдается и с расширением автомобильной инфраструктуры и с созданием скоростных шоссе в городской черте, что приводит к формированию полосы отчуждения вокруг автомагистралей, росту числа личного автотранспорта, ухудшению экологической обстановки⁶. Достижение целей по увеличению объемов жилья, развитие транспортной инфраструктуры и экологически грязных производств, игнорирование отрицательных внешних эффектов от хозяйственной деятельности и экологических вопросов и т.д. прямо противоречат принципу устойчивого развития территорий. Яркий пример подобного подхода — городской округ Ялта Республики Крым, где, согласно планам местных властей, предполагается новая жилая застройка в размере трех миллионов квадратных метров, причем существующий жилой фонд также насчитывает около трех миллионов квадратных метров, т.е. площадь жилой застройки возрастет вдвое. Рост объемов жилищного строительства Ялты приведет к утрате природного капитала, который формирует уникальные преимущества города-курорта, и выходу территории на траекторию устойчивого развития. При этом утвержденная местными властями долгосрочная стратегия развития, единогласно поддержанная жителями на публичных слушаниях, предполагает резкое ограничение нового строительства в целях сохранения природного капитала и историко-культурного наследия⁷.

⁵ Гейл Я. Города для людей. М. : Крост, 2012. 263 с. ; Спек Д. Город для пешехода. М. : Искусство XXI век, 2015. 352 с.

⁶ Евсеева А.И. Новая городская мобильность: тенденции развития транспортных систем // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 59. С. 238–266.

⁷ Комаров В., Кошубинский В. Забористый Генплан. Почему Ялта может навсегда потерять статус курорта // Лента.ру. 2017. 20 мая.

⁴ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2017 г. № 132 (ред. от 07.09.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // СПС «КонсультантПлюс».

Поскольку изначально в миссии и основных целях стратегий использовались декларативные формулировки, взятые из документов вышестоящего уровня, то зачастую содержательно стратегии сводились фактически к перечню внебюджетных инвестиционных проектов или проектов, реализуемых на принципах муниципально-частного партнерства. Однако данные проекты обеспечивают по определению экономическую эффективность для частных инвесторов, т.е. преследуют частные, а не общественные интересы. Отрицательные внешние эффекты от их реализации могут превысить положительные эффекты, связанные, например, с созданием рабочих мест. Особенно остро эта проблема стоит для промышленных городов, стратегии которых часто предполагают наращивание объемов химических и нефтехимических производств.

Сама роль стратегий муниципального образования априори вторична в условиях отечественной системы государственного и муниципального управления. Основной адресат стратегий — вышестоящие контролирующие и согласующие органы, а не общество — как это, например, происходит за рубежом. Стратегии, как правило, не являются предвыборной программой главы муниципального образования и не носят статуса публичных обязательств, их разработка в лучшем случае курируется профильными министерствами или департаментами экономики и не ассоциируется с первыми лицами муниципалитетов, которые фактически не погружены в процесс их разработки. Муниципальная власть, в первую очередь, подотчетна региональной и федеральной власти и заинтересована в выполнении вышестоящей повестки. На федеральном уровне установлен перечень показателей для оценки органов исполнительной власти, достижение данных показателей, безусловно, является более приоритетным⁸. Если говорить о полномочиях муниципальных и региональных властей в России, то они уже сравнимы с полномочиями муниципалитетов и регионов в большинстве развитых стран. Кроме того, в муниципалитетах, особенно в городах, фактически отсутствует бюджет развития, а основные полномочия являются делегированными⁹. Помимо бюджетной и управленческой несамостоятельности муниципалитетов, формальная роль стратегий обусловлена во многом слабыми механизмами общественного контроля.

Прямым следствием вышеуказанных причин является сам вид стратегий: стратегии написаны для бюрократии, а не для широкого круга заинтересованных лиц, в первую очередь общества и инвесторов. Они сложны для восприятия, часто отсутствует навигация, презентация, поиск стратегий на сайтах часто затруднен и т.д. Для большинства стратегий характерна слабость разделов, связанных с диагностикой ситуации. Данные разделы включают в себя мало значительные факты, малоинформативные описательные таблицы, которые, как правило, характеризуют доступную статистику. Диагностика не содержит содержательный анализ альтернативных вариантов будущего, сценарии, если и представлены, то даны формально — в зависимости не от выбранных управленческих решений, а от внешних неуправляемых параметров. В итоге множество стратегий являются скорее подробными справками о достигнутом уровне социально-экономического развития, а не собственно долгосрочными стратегиями, где делается выбор мер регулирования из множества альтернатив.

Наконец, следующая фундаментальная причина состоит в том, что у участников системы стратегического планирования не прослеживается заинтересованности в реализации стратегий: их не только не реализуют, но и часто предпринимают меры, прямо противоречащие тем, которые были заложены в стратегиях. Анализ степени реализации ключевых национальных документов долгосрочного развития показал, что они реализуются в лучшем случае на 30%. Естественно ожидать, что уровень реализации муниципальных стратегий существенно ниже. Если полное угасание фронтальной национальной стратегии не превышает 4–5 лет, то для муниципальной стратегии это, безусловно, может происходить существенно быстрее¹⁰. Более того, анализ показывает, что, несмотря на то, что в стратегии включаются предельно конкретные положения (приоритетное развитие экологически чистого общественного транспорта, внедрение квартальной застройки и снижение этажности, формирование пешеходно-ориентированных городов, охранный статус зеленых насаждений и т.д.), в реальности реализуется прямо противоположная политика. Например, вместо реализации эколого-экономической модели происходят увеличение антропогенной нагрузки и вырубка зеленых насаждений, вместо развития общественного транспорта планируются расширение дорог

⁸ См. например: Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 138.

¹⁰ Белановский С.А. и др. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня: аналитический доклад / Центр стратегических разработок. М., 2016. С. 60.

и строительство многоуровневых транспортных развязок под окнами домов¹¹.

Для повышения статуса и востребованности стратегий муниципальных образований у власти и общества и в целом для выхода из сложившейся ситуации можно предложить следующие рекомендации:

1. Определить вид и формат стратегий по аналогии с лучшими зарубежными практиками стратегий долгосрочного развития городов и их отдельных элементов, например устойчивой городской мобильности, «здоровых улиц» и т.п.¹². Внешний вид стратегического документа за рубежом — это качественно оформленный документ, где есть иллюстрации, графики и диаграммы, широко применяется инфографика, четко понятна целевая аудитория, на которую рассчитана стратегия, есть разделы для населения, бизнеса, инвесторов, присутствует обращение глав муниципалитетов, стратегия имеет статус публичных и понятных обязательств власти. Другими словами, адресат стратегии — общество, а не вышестоящая контролирующая бюрократия, стратегия отвечает не на вопрос «как должно быть по закону», а на вопрос «что делать» в интересах людей. Представляется важным ограничить объем стратегий до 20–30 страниц, стратегия должна иметь «навигационный» формат и давать четкую и однозначную систему приоритетов. Например, в транспортной стратегии мэра Лондона есть четкая система приоритетов в городе: пешеходы, велосипедисты, общественный транспорт. Соответственно, и деньги выделяются на основе данных приоритетов.

2. Современная стратегия не должна согласовываться с вышестоящими органами власти, а должна получить положительные отзывы от пула ведущих российских специалистов области стратегирования, ведущих российских ученых. По нашему мнению, должна быть введена процедура анонимного внешнего рецензирования, аналогичная принятым в научных журналах. Современная стратегия — это популярная наука, краткая научная публикация, снабженная инфографикой, чтобы быть понятной для всех. Это позволит не только резко поднять качество стратегий, но и внедрить в документы современные теоретические положения и лучшие практики.

¹¹ Комаров В., Коцюбинский В. Указ. соч.

¹² См., например: Greater London Authority. Mayor's Transport Strategy. URL: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-transport-strategy-2018.pdf>; Mayor de Blasio Releases One New York: The Plan for a Strong and Just City // URL: <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/257-15/mayor-de-blasio-releases-one-new-york-plan-strong-just-city#/0>; Berlin Strategy Urban Development Concept Berlin 2030 // URL: https://use.metropolis.org/system/images/1935/original/BerlinStrategie_Broschuere_en.pdf и др.

Известно, что многие программы комплексного развития территорий в СССР разрабатывались академическими институтами.

3. Сегодня подготовка стратегий в России — это две крайности. Первая крайность состоит в том, что стратегии готовятся внешними командами под ключ (в том числе и защищаются на публичных слушаниях перед обществом и далее перед муниципальными депутатами) в формате муниципального контракта с администрациями. В результате администрации самоустраняются и фактически выходят из процесса, снимая с себя любую ответственность. Другая крайность — это когда стратегии готовятся несколькими специалистами отделов экономики своими силами без подключения других департаментов, что может сказаться на качестве документов. Для нашей страны можно предложить промежуточный подход — стратегии должны всегда готовиться и публично защищаться перед жителями и депутатами муниципальными органами власти, причем конкретно главами администраций и его заместителями. Это нужно, чтобы стратегия была программой мэра, чтобы лица, принимающие решения, не только разбирались в том, что написано, но и верили в правильность предложенных мер. Внешние эксперты и ведущие ученые могут и должны выступать с лекциями, обучающими семинарами и т.д. о лучших современных практиках стратегирования¹³, современных подходах к управлению города, пониманию социально-экономического прогресса и т.д.¹⁴ Возможно создание федеральной базы «лучших практик», в том числе переводов зарубежных документов для обучения первых лиц. В результате, с одной стороны, можно будет научить непосредственно лиц, принимающих решения, лучшим практикам, а с другой — именно власти будут ответственны за изменения в публичной плоскости.

4. Стратегия должна быть не только по названию, но и по содержанию долгосрочной. Она должна решать вопрос долгосрочной устойчивости, т.е. исходить из принципов устойчивого развития. Сегодня большинство стратегий — это стратегии краткосрочного взгляда, где путаются количественное увеличение отдельных индикаторов и повышение качества жизни в целом. То, что хорошо с точки зрения экономического роста, противоречит качеству жизни и снижается благосостояние, т.е. экономический рост и качество жизни (благосостояние) — несвязанные понятия. Если, например, строится низко-

¹³ Комаров В.М. Как «стратегии развития» защищают интересы рядовых граждан — интервью // Регнум. 2019. 8 марта.

¹⁴ Комаров В.М. Стратегия экономического развития: время обновить парадигму? // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 6. С. 24–39.

качественное многоэтажное жилье или вырубается лес на переработку и т.д., то это увеличивает валовой региональный продукт и позволяет отчитаться о достигнутых темпах, но снижает качество жизни и долгосрочную устойчивость, поскольку решение проблем сноса данных объектов и восстановления экосистем ложится на будущие поколения, которые для этого будут иметь меньше природных ресурсов. Будущие поколения сегодня не предъявляют платежеспособный спрос на рынке, поэтому в рамках рыночной экономики невозможно обеспечить межпоколенческую справедливость и долгосрочную устойчивость развития. Именно поэтому сегодня активно используются альтернативные валовому продукту индикаторы в качестве основной меры прогресса

— индекс истинного развития, показатели качества жизни, субъективного ощущения счастья, неравенство в распределении доходов (коэффициент Джини), опросы удовлетворенности жителей и др. В стратегиях городов — лидеров рейтингов качества простой рост валового продукта на душу населения или уровня доходов не отождествляется с социально-экономическим прогрессом.

Наконец, все данные меры являются необходимыми, но, безусловно, недостаточными. Ключевые меры находятся не в сфере стратегического планирования, а в плоскости развития демократических институтов и повышении самостоятельности и бюджетной обеспеченности муниципального уровня власти.

Литература

1. Белановский С.А. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня : аналитический доклад / С.А. Белановский [и др.] Санкт-Петербург : Центр стратегических разработок, 2016. 204 с.
2. Бухвальд Е.М. Пути интеграции муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России / Е.М. Бухвальд, И.В. Митрофанова // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2017. № 2 (197). С. 67–72.
3. Гейл Я. Города для людей / Я. Гейл ; перевод с английского А. Токтонова. Москва : Крост, 2012. 263 с.
4. Демьяненко А.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования (часть 2): от общего к частному / А.Н. Демьяненко, А.Н. Швецов, В.Н. Украинский // Регионалистика. 2016. Т. 3. № 6. С. 69–81.
5. Евсеева А.И. Новая городская мобильность: тенденции развития транспортных систем / А.И. Евсеева // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 59. С. 238–266.
6. Жихаревич Б.С. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. / Б.С. Жихаревич, Т.К. Прибышин // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 184–204.
7. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты / Н.В. Зубаревич // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.
8. Комаров В. Забористый Генплан. Почему Ялта может навсегда потерять статус курорта / В. Комаров, В. Коцюбинский // Лента.ру. 2017. 20 мая.
9. Комаров В.М. Как «стратегии развития» защищают интересы рядовых граждан — интервью / В.М. Комаров // Регнум. 2019. 8 марта.
10. Комаров В.М. Стратегия экономического развития: время обновить парадигму? / В.М. Комаров // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 6. С. 24–39.
11. Спек Д. Город для пешехода / Д. Спек. Москва : Искусство XXI век, 2015. 352 с.

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru

Изменение подходов в законодательном регулировании стратегического планирования на местном уровне (в контексте динамики конституционных принципов организации местного самоуправления в России)*

Ларичев Александр Алексеевич, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент
alexander.larichev@gmail.com

В статье рассматриваются направления возможных изменений в законодательном регулировании стратегического планирования на местном уровне с учетом проводимой в Российской Федерации конституционной реформы и разработки новых основ государственной политики в сфере развития муниципальных институтов. По мнению автора, эволюция конституционных принципов организации местного самоуправления и формирование механизма единой публичной власти диктуют необходимость усиления контрольных и координационных полномочий органов государственной власти, в том числе в сфере муниципального стратегического планирования. Вместе с тем требуется сохранение некоторых пределов автономии в соответствующей сфере (в том числе для обеспечения интересов территориального публичного коллектива местных жителей), сочетание принципов добровольности и обязательности при разработке стратегических документов на разных территориальных уровнях местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционная реформа, публичная власть, стратегическое планирование.

Changing Approaches to the Legal Regulation of Local Strategic Planning (Within the Framework of the Dynamics of the Constitutional Principles of the Local Self-Government Organization in Russia)

Larichev Aleksandr A., Professor of the Department of Constitutional and International Law of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), LL.D., Associate Professor

The article discusses the directions of possible changes in the legislative regulation of strategic planning at the local level, taking into account the ongoing constitutional reform in Russian Federation and the development of new foundations of state policy in the field of municipal institutions development. The author maintains, that the evolution of constitutional principles of local government organization and the formation of a unified public authority dictates the need to strengthen state authorities' control and coordination powers, including the ones in the field of municipal strategic planning. At the same time, it is necessary to preserve certain limits of autonomy in the relevant field (in order to ensure the interests of the territorial public collective of local residents), as well as to keep the combination of principles of voluntariness and compulsoriness in the development of strategic documents at different territorial levels of local government.

Keywords: local government, constitutional reform, public power, strategic planning.

Местное самоуправление является одним из общественных институтов, подверженных в последние годы существенным изменениям. В связи с объективными трудностями становления и функционирования муниципальной власти в современной России требуется системный и комплексный подход к оптимизации муниципальных институтов, решению давно назревших проблем в сфере местного самоуправления — отдельные меры в рамках различных его основ, без их взаимосвязки и сопряжения, как показала практика, серьезно положительного эффекта дать не могут. В связи с этим необходимо приветствовать поручение Президента РФ о разработке новых комплексных основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г.¹. Именно на их основе, как представляется,

должно в ближайшее десятилетие осуществляться муниципальное строительство, включая прежде всего и развитие соответствующей правовой базы.

Принципы развития местного самоуправления, подлежащие определению в будущих основах государственной политики, безусловно, должны коррелировать с динамикой соответствующих конституционных установок, определяющих теперь взаимосвязь органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единого механизма публичной власти. К сожалению, новые конституционные конструкции, формирующие указанную парадигму, недостаточно прозрачны и понятны, однако общий посыл в них улавливаем, и задача разрабатываемых основ, а вслед за ними — источников правового регулирования местного самоуправления, — очертить более подробно контуры той самой публичной власти, частью которой провозглашаются муниципальные органы, обозначить место и роль местного самоуправления в едином публично-властном механизме. Без уче-

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

* Материал подготовлен по результатам участия в круглом столе «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» 12 марта 2020 г. в Совете Федерации.

та этой уже сложившейся концептуальной конституционной предустановки любые положения новой стратегии будут мертворожденными и декларативными.

В контексте функциональных основ формирования единого механизма публичной власти предполагает принципиальный пересмотр подходов к решению многих вопросов на государственном и муниципальном уровнях, которое ранее обеспечивалось органами местного самоуправления и государственной власти самостоятельно, без надлежащей координации, формализованной законодательно. В этом контексте нуждаются в переработке правовые основы многих институтов, в том числе стратегического планирования, государственного и муниципального контроля, осуществления градостроительной и земельной политики. В этих сферах требуется усиление контрольных и координационных полномочий органов государственной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ в отношении деятельности органов местного самоуправления для обеспечения единообразной и прозрачной политики по реализации соответствующих публичных функций.

Применительно к механизму стратегического планирования следует считать целесообразной корректировку целого ряда соответствующих положений рамочного Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ). Так, например, ч. 3 ст. 7 указанного закона определяет самостоятельность в определении целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Эта самостоятельность обеспечивается разграничением полномочий органов власти различных уровней. Вместе с тем представляется очевидным, что необходимость эффективной и полноценной реализации возложенных на местное самоуправление функций генерирует взаимосвязь и зависимость муниципальных и локальных территорий от состояния общенациональной и региональной экономики и социальной сферы, функционирования кредитно-денежной и бюджетной систем, определяемых политикой государственных институтов. В связи с этим полностью автономное определение целей и задач социально-экономического развития на муниципальном уровне, без учета соответствующих параметров, закладываемых на других уровнях публичной власти, не осуществимо в принципе (если, конечно, речь идет о полноценном и эффективном стратегическом планировании развития местных территорий, а не о создании бессодержательных документов для галочки).

Соответственно, подлежат корректировке как рассмотренное выше положение ст. 7, так и норма п. 5 ст. 5 Федерального закона № 172-ФЗ, которая относит к полномочиям органов государственной

власти субъектов РФ обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых лишь на уровне субъектов Российской Федерации. Данную норму представляется необходимым расширить, включив в соответствующий круг документов также те, которые разрабатываются на уровне муниципальных образований. Региональные органы государственной власти, ответственные за социально-экономическое развитие территории субъекта РФ в целом, должны получить необходимые, юридически определенные полномочия по координации и обеспечению необходимого единообразия стратегических документов, разрабатываемых на разных уровнях публичной власти в границах соответствующих субъектов РФ.

С другой стороны, вызывает тревогу мнение о возможности полной централизации стратегического планирования на уровне субъектов РФ с оставлением за муниципалитетами лишь права инициировать и предлагать соответствующие идеи регионам³. Конституционная реформа, несмотря на концептуальное формирование единого механизма публичной власти, не трансформирует институты муниципальной власти в административный придаток государственных органов, и эффективность их деятельности по решению местных вопросов и жизнеобеспечению населения на соответствующих территориях зависит во многом от сохранения за ними достаточных пределов усмотрения, самостоятельности и автономии в принятии решений, исходя из местных условий (что, однако, не исключает контроля и координации отдельных направлений местной политики на вышестоящем уровне). В связи с этим лишение муниципалитетов возможности самостоятельно разрабатывать и принимать соответствующие важные для развития местной территории документы будет вести лишь к снижению инициативности местных властей, росту иждивенческих настроений, в конечном итоге — к сведению роли муниципалитета до административно-территориальной единицы, будущность которой программируется «сверху».

Нельзя забывать, что муниципалитет — не просто субтерритория в границах государства, но в известной степени также внешняя форма организации и обеспечения власти территориального публичного коллектива жителей (в России он признается таковой пусть не законодательно, но доктринально, в том числе в решениях Конституционного Суда РФ), которые объединены разноразноуровневыми социальными связями и заинтересованы в развитии места своего проживания⁴.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Такая позиция звучала в отдельных выступлениях участников круглого стола «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения», организованного Комитетом СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, 12 марта 2020 г.

⁴ Ларичев А.А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 85–97; Бабичев И.В. Некоторые подходы к анализу

Таким образом, документы стратегического планирования — и в первую очередь некий общий стратегический план развития муниципалитета — должны отражать «видение будущего» соответствующей территории⁵ в консенсуальном представлении членов территориального публичного коллектива. Общий стратегический план должен содержать в себе идеи, связанные в том числе с брендингом территории, не только определением ее места в каркасе инфраструктурных и экономических связей, но и нахождением ниши соответствующей территории в социально-культурном и иных пространствах региона.

Определение этого уникального локуса находится за рамками сухих цифр программируемого роста промпроизводства, улучшения социально-экономических показателей и введения в эксплуатацию инфраструктурных объектов на территории муниципалитета. С учетом этого представляется целесообразным расширительная корректировка перечня документов стратегического планирования, определяемых законодательно, которые на сегодняшний день на муниципальном уровне фактически ограничены лишь сферой вопросов бюджетного планирования и показателей социально-экономического развития (ст. 39 Федерального закона № 172-ФЗ). В свою очередь, учет мнения населения — членов территориального публичного коллектива — при принятии стратегических документов должен быть обеспечен процедурой обязательных публичных слушаний, а возможно, проведением консультативного голосования, в том числе с применением его инновационного, электронного формата⁶.

Требуется решения и вопрос о том, должно ли стратегическое планирование на местном уровне оставлять-

ся в своей базовой части добровольным (как это в настоящее время определяется нормами ст. 39 Федерального закона № 172-ФЗ) либо обязательным. При решении этого вопроса необходимо учитывать специфику территориальной организации местного самоуправления в России, а также ускоряющуюся ее эволюцию. Следует отметить, что наметившаяся тенденция по укрупнению муниципальных территорий вписывается в контекст изменения конституционно-правового подхода к соответствующим функциональным задачам местного самоуправления (ст. 132–133 Конституции Российской Федерации⁷) и предполагает, что основой территориальной сети муниципалитетов будут являться городские и муниципальные округа как территории с консолидированной бюджетной и инфраструктурной базой, позволяющей обеспечить решение сложных задач, связанных с жизнеобеспечением населения на территориях его проживания. Указанные крупные муниципалитеты, как представляется, просто не могут не иметь собственных планов стратегического развития.

При этом в рамках сохраняющейся двухуровневой модели «район-поселение» наличие обязательного стратегического плана развития представляется целесообразным лишь для верхнего уровня территориальной организации, хотя при разработке такого плана и сопутствующих документов стратегического планирования на районном уровне необходимо проводить обобщающую работу и согласование их содержания с поселениями, входящими в состав муниципального района.

Работа по оптимизации законодательного регулирования стратегического планирования на местном уровне требует решения и ряда других организационных и содержательных вопросов, однако, как уже отмечалось выше, они должны решаться в контексте динамики конституционных принципов организации местного самоуправления и в увязке с иными комплексными мерами развития его основ.

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «Консультант-Плюс».

структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Местное право. 2012. № 3. С. 3–14.

⁵ Автор статьи в этом отношении солидарен с позицией А.М. Чернецкого, первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (по материалам выступлений на круглом столе «Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения», 12 марта 2020 г.).

⁶ О применении форм местной демократии в России см.: Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике : монография. М., 2020. 272 с.

Литература

1. Бабичев И.В. Некоторые подходы к анализу структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ / И.В. Бабичев // Местное право. 2012. № 3. С. 3–14.
2. Ларичев А.А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса / А.А. Ларичев // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 85–97.
3. Нарутто С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике : монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Юрлитинформ, 2020. 272 с.

Вопросы толкования норм права в рамках контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Соломонов Евгений Валерьевич, доцент кафедры гражданского права Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского, кандидат юридических наук
solomonov_e@mail.ru

Юрицин Александр Андреевич, аспирант кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского, магистр частного права, магистр экономики
JurAlexandr@yandex.ru

Статья посвящена вопросам системного толкования законодательства в сфере контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Авторы обращаются к проблематике соблюдения иерархии норм права, иллюстрируя актуальность своих доводов на основе неработающих механизмов согласования условий государственных и муниципальных контрактов и координации интересов участников контрактных правоотношений, указывают на коллизии норм права, возникающих при системном толковании закупочного законодательства. На основе изучения правоприменительной практики демонстрируются недочеты позитивного права, которые могут быть использованы недобросовестными поставщиками для уклонения от мер ответственности. Авторы акцентируют внимание на актуальных правилах поведения, выработанных судебной практикой, позволяющих соблюдать баланс интересов сторон и применять закупочное законодательство в соответствии с принципами гражданского права.

Ключевые слова: контрактная система, закупки для государственных и муниципальных нужд, согласование содержания договора, толкование права, противоречия законодательства, закономерности судебной практики.

Issues of the Interpretation of Legal Provisions Within the Framework of the Contractual System of Procurements for State and Municipal Needs

Solomonov Evgeniy V., Associate Professor of the Department of Civil Law of the Dostoevsky Omsk State University, PhD (Law)

Yuritsin Aleksandr A., Postgraduate Student of the Department of Theory and History of State and Law of the Dostoevsky Omsk State University, Master of Private Law, Master of Economics

The article is devoted to the issues of systematic interpretation of the legislation in the sphere of contractual procurement system to meet state and municipal needs. The authors turn to the problems of observing the hierarchy of the law, illustrating the relevance of their arguments on the basis of non-working mechanisms for coordinating the terms of state and municipal contracts and coordinating the interests of participants in contractual relationships, pointing out conflicts of law rules arising from the systematic interpretation of procurement legislation. Based on the study of law enforcement practice, shortcomings of positive law are demonstrated that can be used by unscrupulous suppliers to evade responsibility measures. The authors focus on the actual rules of conduct developed by the judicial practice, allowing to observe the balance of interests of the parties and apply the procurement legislation in accordance with the principles of civil law.

Keywords: contract system, procurement for state and municipal needs, matching the content of the contract, the interpretation of law, contrary to the law, the laws of jurisprudence.

Издание законодательных актов, комплексно регламентирующих целые подотрасли права, еще на стадии разработки требует всестороннего изучения его отдельных положений на предмет соответствия способам и методу правового регулирования отрасли, на предмет непротиворечивости норм в рамках системы законодательства. Представляется, что Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ)¹ не был должным образом синхронизирован с отечественной системой права. Постараемся на основе комплексного толкования отдельных положений закона доказать приведенный тезис, иллюстрируя необходимость легально-го разъяснения отдельных положений норм права.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 04.04.2020, с изм. от 09.04.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Интересным представляется процесс согласования воли контрагентов контракта. Пункт 1 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает, что контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт. На данном этапе отношений имеется взаимодействие заказчика, обладающего властными полномочиями, и частного лица. По идее, данные отношения должны базироваться на принципе равенства сторон.

Однако ввиду того, что еще на этапе разработки закупочной документации заказчик в одностороннем порядке составляет проект контракта, представляется, что говорить о согласовании интересов сторон можно лишь с формальной стороны. Ибо, например, п. 3 ст. 54 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает безусловную и безоговорочную обязанность участника, с которым заключа-

ется контракт, подписать прилагаемый к конкурсной документации договор. И далее неисполнение обусловленной обязанности, по смыслу закона, автоматически влечет признание такого участника уклонившимся от заключения контракта. Подобные правила устанавливаются в отношении остальных способов определения контрагентов (подп. 2, 3 ст. 73, п. 7 ст. 83). Только по результатам проведения электронного аукциона победитель вправе подать протокол разногласий на проект контракта в части его несоответствия извещению, документации о проведении аукциона, а также противоречия своей заявке (подп. 2–5, 13 ст. 70). Однако данные права участника никак не влияют на согласование самих положений контракта.

Предполагаем, что данные нормы не соответствуют идее координации интересов контрагентов. Ибо на этапе определения контрагентов заказчики переходят от исполнения внутренних императивных процедур к реализации организационных отношений с частными лицами. Ввиду того, что в конечном счете интерес заказчика и участника направлен на возникновение имущественного правоотношения, а также того, что законодательство в сфере закупок основывается в том числе и на положениях гражданского права, устанавливающего равенство субъектов отношений, видится необходимость обеспечения координации интересов сторон посредством обоюдного участия в формировании обычных условий договора.

Интересно, что законодатель подстраховал себя тем, что заявка на участие в запросе котировок (подп. 1 п. 3 ст. 73 Федерального закона № 44-ФЗ), заявка на участие в электронном аукционе (подп. 2 п. 3 ст. 66 Федерального закона № 44-ФЗ) содержат согласие участника закупочной процедуры исполнить контракт на условиях, определенных заказчиком. Юрисдикционные органы полностью солидарны с законодателем в части того, что заявка на участие в целом есть не что иное, как безоговорочное согласие со всеми условиями контракта (акцепт публичной оферты)², в связи с чем ученые правомерно считают контракты договорами присоединения³.

Представляется, что усугублению обозначенной проблемы будет способствовать разработка типовых контрактов (п. 11 ст. 34). Согласно Постановлению Правительства РФ⁴, такой контракт должен содержать не только все обязательные условия, которые в Федеральном законе № 44-ФЗ имеют различные режимы, например императивные дополнительные условия, но также устанавливается, что типовые контракты должны содержать постоянную часть, не подлежащую изменению в конкретной закупке, и переменную, с возможностью выбора лишь одного

из заранее перечисленных вариантов или внесения информации о закупке. Однако реализация правомочий по конструированию договора все равно является прерогативой заказчика.

В целом подобное регулирование в полной мере соответствует содержанию актов советской власти периода НЭПа⁵. По мнению В.Г. Голубцова, до революции ситуация была иной: казна, как основной заказчик, участвовала в отношениях по удовлетворению публичных нужд практически на равных началах, что выражалось в ее повсеместном признании в качестве юридического лица и наличии незначительного числа преимуществ⁶.

Далее хотелось бы остановиться на проблеме толкования отдельных положений Федерального закона № 44-ФЗ, в частности, на вопросах применения специальной меры ответственности в виде внесения участника в реестр недобросовестных поставщиков. Пункт 2 ст. 104 данного закона устанавливает, что в реестр включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов. Пункт 1.1 ст. 31 управомочивает заказчиков вводить дополнительное требование к участникам: отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков. Более того, данные реестра содержат информацию не только о самих участниках, но и об их учредителях, членах органов управления.

Необходимо отметить, что вопросы согласования интересов (подписание контракта), применения специальной меры ответственности в виде реестра недобросовестных поставщиков являются актуальными, ибо отсутствие подписанного в срок контракта в соответствии с буквой закона автоматически влечет включение обширного круга лиц в реестр безотносительно причин пропуска сроков.

К счастью, правоприменительная практика демонстрирует расширительное толкование некоторых положений закона. Например, арбитражные суды указывают, что уклонение победителя от заключения контракта не влечет автоматического включения в реестр недобросовестных поставщиков. В обоснование доводов приводятся положения о том, что реестр есть специальная мера ответственности, обеспечивающая реализацию закупочной деятельности заказчиков. Применение подобной меры должно соответствовать принципам юридического равенства, быть соразмерно целям и ценностям, охраняемым законом. И далее: законодательство не содержит безусловной обязанности контролирующего органа включать всех уклонившихся от заключения контракта поставщиков

² Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 февраля 2015 г. по делу № А12-22068/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Курц Н. Согласование условий госконтрактов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 6.

⁴ Постановление Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» // СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4053.

⁵ Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 30–31.

⁶ Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61–77.

в реестр. Вопрос не должен решаться на основании формального толкования без надлежащей оценки всех условий совершения правонарушения. Основанием включения поставщика в реестр является такое уклонение, которое предполагает недобросовестное поведение стороны, выразившееся в умышленном действии (бездействии), что и привело к невозможности заключения контракта⁷.

Стоит заметить, что императивный уклон закона в данном случае ориентирован на заказчиков, обязанных во всех случаях информировать контролирующие органы⁸. Случаи включения участников в реестр недобросовестных поставщиков в нарушение обозначенных оснований признаются несоответствующими Федеральному закону № 44-ФЗ⁹.

Да, судебная практика сглаживает императивный уклон законодателя, однако из обозначенного толкования можно выделить и отрицательную сторону, выражающуюся в чрезмерно широком толковании, приводящем к иной крайности. В частности, участник закупок получает еще одну возможность избежать вступления в контрактные отношения: например, по одному делу суд указал, что перечисление обеспечения исполнения контракта и направление проекта договора заказчику с опозданием свидетельствуют об отсутствии намерений уклониться от заключения контракта. А мерой ответственности является собственно невозможность извлечь выгоду из контрактных отношений с заказчиком¹⁰.

Давайте посчитаем, что теряет участник в случае уклонения. Пункт 14 ст. 44 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает размер денежного обеспечения в пределах от одной второй до пяти процентов от начальной цены контракта, а если цена выше трех миллионов рублей, то не более одного процента. Только в рамках реализации антидемпинговых мер размер обеспечения несколько увеличивается. Подпункт 1 п. 13 ст. 44 устанавливает, что при уклонении от заключения контракта участник теряет сумму обеспечения.

Стоит поставить вопрос более радикально: действительно ли потеря обеспечения и возможность избежания включения в реестр недобросовестных поставщиков будет являться эффективной мерой ответственности, если у участника появились более привлекательные способы извлечения дохода в об-

ход заказчика? Представляется, что вопрос является риторическим, подобные судебные толкования дают легальный повод уклониться от заключения контракта с минимальными потерями. Избежать заключения контракта можно также путем признания способа определения контрагента несостоявшимся, что не дает контролирующим органам возможности применять санкции¹¹.

Так какими же критериями руководствоваться правоприменителям при решении вопроса о признании участника уклонившимся от заключения контракта и о включении его в реестр недобросовестных поставщиков? Ответ дает правоприменительная практика.

Суды отмечают, что если нарушение сроков произошло вследствие нехватки времени на предоставление обеспечения, например, на согласование условий предоставления банковской гарантии, если участник предпринимал и фиксировал все зависящие от него действия, а также информировал о них заказчика, в том числе о фактах непреодолимой силы, то в действиях такого участника прослеживается заинтересованность в заключении контракта, он является заботливым, осмотрительным, добросовестным¹². Целесообразным является внедрение оценочного критерия незначительности срока просрочки исполнения обязательств. При подтверждении данных обстоятельств суды подтверждают законность заключения контракта в нарушение предусмотренных законом сроков.

Однако лишь совокупность подобных действий участника может свидетельствовать о его добросовестности. В иных случаях, например, при отсутствии извещений заказчика о случаях невозможности соблюдения сроков ввиду обстоятельств непреодолимой силы, суды исходили из нарушения прав заказчика, невозможности подписания контракта¹³.

В заключение акцентируем внимание на некоторых вопросах правомерности полномочий публично-правовых субъектов в области регулирования отношений контрактной системы.

Пункты 1, 2 ст. 35 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливают, что Правительство РФ, органы государственной власти субъекта РФ, местная администрация устанавливают случаи банковского сопровождения контрактов, осуществляемых для нужд соответствующих публично-правовых образований. Пункты 1, 3 ст. 2 указывают, что принимаемые органами государственной власти субъектов и местной администрацией акты основываются в том числе на гражданском законодательстве. А согласно подп. 3, 4 п. 1 ст. 1 Федеральный закон № 44-ФЗ распространяет сферу своего действия не только на процедуру

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 19 февраля 2015 г. № А29-3152/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 июля 2015 г. по делу № А55-25688/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 мая 2015 г. по делу № А55-25688/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2015 г. по делу № А63-9632/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 мая 2015 г. по делу № А55-29050/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2015 г. по делу № А19-14294/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 июля 2015 г. по делу № А55-25688/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2015 г. по делу № А63-9632/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2015 г. по делу № А19-14294/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 сентября 2015 г. по делу № А40-206043/14 // СПС «КонсультантПлюс».

заключения гражданско-правовых договоров, но и на особенности их исполнения.

Полагаем, что законодателем допущено отступление от законности, юридической техники, логики построения нормативных правовых актов в угоду необходимости целесообразного исполнения закупочного законодательства. Положения Федерального закона № 44-ФЗ, подчиняющие себе предмет регулирования ГК РФ¹⁴, прямо противоречат последнему, так как, во-первых, ст. 3 ГК РФ содержит в качестве источников гражданского права исключительно акты федерального уровня, во-вторых, согласно абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ, нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ, в-третьих, согласно п. 2.1 ст. 3 ГК РФ, внесение изменений в ГК РФ, а также приостановление действия или признание утратившими силу его положений, осуществляется отдельными законами. Положения, предусматривающие внесение изменений в ГК РФ, не могут быть включены в тексты законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования. Можно предположить, что банковское сопровождение контрактов в качестве обязательного условия, на основании системного толкования законодательства, может быть установлено лишь актом федерального уровня¹⁵.

В связи с чем можно согласиться с В.Е. Беловым в том, что закупочные процедуры, по сути, базируются на гражданском законодательстве, которое относится к сфере ведения Федерации, следовательно, ни субъекты, ни тем более муниципальные образования не должны иметь никаких прав в области регулирования публичных закупок¹⁶.

Также на основании системного толкования Федерального закона № 44-ФЗ представляется возможным усомниться в правомерности полномочий Правительства РФ определять условия осуществления конкретных закупок, в том числе условия по исполнению контракта, не связанные с его предметом (ст. 111 Федерального закона № 44-ФЗ).

Ввиду того, что данные акты есть индивидуальные правоприменительные акты — распоряжения Правительства РФ (ч. 2 ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁷), а п. 2 ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ дает Правительству РФ право издавать исключительно нормативные акты для регламентации отношений в рамках контрактной системы, получается, что данный индивидуальный акт не может регламентировать контрактные отношения, кроме того, п. 4 ст. 3 ГК РФ не дает правительству права в индивидуальном порядке регламентировать договорные отношения. Тем самым закон содержит полномочия, на наш взгляд, противоречащие общим положениям закона, что требует либо издания нормативных актов Правительством РФ, либо внесение изменений в общие положения Федерального закона № 44-ФЗ, прямо разрешающих издание Правительству РФ индивидуальных актов для регламентации конкретных закупок.

Таким образом, контрактная система закупок для публичных нужд не обладает необходимой степенью гибкости. Она построена преимущественно на субординационных началах¹⁸, что проявляется в невозможности обоюдного формирования содержания договора.

Отдельного внимания заслуживают вопросы судебного толкования положений закупочного законодательства. Чрезмерно демократический уклон уяснения положений закона дает недобросовестным участникам дополнительную возможность избежать возникновения контрактных правоотношений. Выявленные нами критерии позволят сгладить крайние формы толкования положений закона.

Наконец, на основе системного толкования законодательства были выявлены противоречия, способные ограничить правотворческие полномочия публично-правовых образований уровня субъектов РФ и муниципалитетов. Доказано отсутствие правовых оснований для регламентации конкретных закупок индивидуальными распоряжениями Правительства РФ.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2014 г. № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» // СЗ РФ. 2014. № 39. Ст. 5259.

¹⁶ Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, 2011. С. 45.

¹⁷ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁸ Соломонов Е.В., Юрицин А.А. Субординационный механизм правового регулирования отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения публичных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1. С. 24–28.

Литература

1. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. Москва : Волтерс Клувер, 2009. 296 с.
2. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. Москва : Норма, 2011. 304 с.
3. Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности / В.Г. Голубцов // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61–77.
4. Курц Н. Согласование условий госконтрактов / Н. Курц // ЭЖ-Юрист. 2012. № 6.
5. Соломонов Е.В. Субординационный механизм правового регулирования отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения публичных нужд / Е.В. Соломонов, А.А. Юрицин // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1. С. 24–28.

О неурегулированности отдельных вопросов в земельных отношениях

Степанова Оксана Борисовна, кандидат экономических наук, доцент
stepanovaob@list.ru

Джон Мейнард Кейнс в свое время отмечал, что многие люди, веря в нейтральность собственных взглядов, зачастую разделяют идеи какого-либо экономиста прошлого*. Так и в законодательстве. Плохо или неоднозначно ранее сформулированные законодательные правила порождают неопределенность и непредсказуемость любого экономического процесса. Право влияет на все экономические отношения. В свою очередь земельные отношения как вид экономических отношений во многом определяют экономику страны и ее инвестиционный климат в целом.

Целью настоящей статьи является анализ действующего законодательства и судебной практики в сфере регулирования земельных отношений. Актуальность темы обусловлена необходимостью урегулирования различий среди оснований использования земельных участков государственной и муниципальной собственности, множественностью вариантов оформления прав, а также наличием противоречий и пробелов в регулировании отдельных аспектов, находящихся на стыке земельных и градостроительных отношений.

В статье описаны выявленные проблемы в реализации полномочий публичных собственников земли с учетом сложившейся правоприменительной и судебной практики, проанализированы тенденции их решения в течение последних лет (2017–2019 годов).

Ключевые слова: регулирование условий землепользования, коллизии земельного и градостроительного законодательства, проблемы публичных собственников при распоряжении земельными ресурсами.

On the Lack of the Proper Regulation of Some Issues in Land Relations

Stepanova Oksana B., PhD (Economics), Associate Professor

John Maynard Keynes once noted that many people, believing in the neutrality of their views, often share the ideas of an economist of the past. So it is in law. Poorly or ambiguously initially formulated legislative rules give rise to the uncertainty and unpredictability of any economic process. Law affects all economic relations. In turn, land relations as a type of economic relations largely determine the country's economy and its investment climate as a whole.

The purpose of this article is to analyze current legislation and judicial practice in the field of regulation of land relations. The relevance of the topic is due to the need to resolve differences among the grounds for using land plots of state and municipal property, the multiplicity of options for registration of rights, as well as the presence of contradictions and gaps in the regulation of certain aspects that are at the junction of land and urban development relations.

The article describes the problems identified in the exercise of the powers of public owners of the land, taking into account the prevailing law enforcement and judicial practice, analyzes the trends in their solution over the past years (2017–2019).

Keywords: regulation of land use conditions, conflicts of land and urban planning legislation, public owners problems at the disposal of land resources.

Большинство процедурных вопросов, касающихся распоряжения земельными участками, отражены в Земельном кодексе Российской Федерации¹ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (*далее* — ЗК РФ). Но, несмотря на постоянное движение законодательства и судебной практики, сохраняются открытые вопросы. В данной статье будут рассмотрены некоторые проблемы, с которыми регулярно сталкиваются в своей работе публичные собственники.

1. Вопрос правовой неопределенности относительно возможности переуступки права аренды на земельный участок, полученный по итогам аукционов. С одной стороны, в соответствии со ст. 22 ЗК РФ, указанное право есть, и Министерство экономического развития РФ (*далее* — МЭРТ РФ) в свое время поддерживало именно такую позицию². Как указывал Департамент недвижимости МЭРТ РФ, согласно п. 9 ст. 22 ЗК РФ, при аренде земельного участка, на-

ходящегося в публичной собственности на срок более чем пять лет, арендатор участка имеет право в пределах срока своего договора аренды передавать права и обязанности по этому договору третьим лицам без согласия арендодателя при условии его уведомления³. Следовательно, передача прав и обязанностей арендатора земельного участка по соответствующему договору, в том числе заключенному по итогам торгов, по мнению Департамента, возможна.

С другой стороны, противоположная судебная практика последних лет (2017–2019 годы) основывается на ст. 448 Гражданского кодекса Российской Федерации⁴ (*далее* — ГК РФ) и поддерживается Федеральной антимонопольной службой РФ и Росреестром РФ. Согласно данной позиции, подобная передача прав противоречит нормам гражданского законодательства, и потому арендатор должен исполнять свои права и обязанности лично. В то же время стоит отметить, что ЗК РФ является специализиро-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Письмо Минэкономразвития России от 24 апреля 2017 г. № ОГ-Д23-4755 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

* Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1978. С. 458.

ванным законом по отношению к ГК РФ, и, как общее правило, *lex specialis derogat legi generali*⁵.

В качестве примеров судебной практики, которая не согласилась с высказанным Департаментом МЭРТ РФ мнением и поддержала позицию на запрет уступки права, можно привести судебные решения по искам Балаковского КУМИ Саратовской области к ООО «Макдональдс»⁶, Нижнекамского исполкома к Татарстанскому ФАС⁷, КУМИ Славянского района Краснодарского края⁸. Аналогичные правовые позиции изложены и в определениях Верховного Суда РФ⁹.

В этих судебных актах, несмотря на разницу в предмете поданных исков, совершенно четко указано, что передача прав и обязанностей по договору аренды земельного участка, полученного по аукциону (даже несостоявшемуся), невозможна. Таким образом, с точки зрения стабильности экономического оборота необходимо ориентироваться на ГК РФ, предписывающий исключительно личный характер права.

2. Далее необходимо рассмотреть вопрос предоставления земельного участка лицам, здания, строения, сооружения которым предоставлены на праве аренды или безвозмездного пользования. До сих пор этот правовой аспект земельных правоотношений остается неурегулированным. Отсутствие данных прав может порождать, в свою очередь, другие сложности, например, связанные с реконструкцией этих объектов недвижимости. Это сказывается также на экономической составляющей данного вопроса: некоторые региональные и муниципальные собственники взимают арендную плату с подобных пользователей, однако природа этого платежа по закону не определена. Это плохо влияет на наполняемость бюджетов публичных собственников и порождает неоднозначное понимание арендаторами публичной недвижимости своих прав и обязанностей.

3. Подходы к решению вопроса обоснованности площади предоставляемого земельного участка в правоприменительной практике также реализуются по-разному. Так называемая соразмерность площади определяется исходя из величины, необходимой для эксплуатации объектов. При этом существует определенная нечеткость в актах, регулирующих предельные размеры земельного участка,

начиная от правил землепользования и застройки конкретных муниципалитетов и заканчивая строительными нормативами и правилами. Сами нормы при этом представлены в большом количестве разрозненных документов: федеральные и региональные законы, отраслевые постановления Правительства РФ и субъектов РФ, специальные приказы агентств и ведомств. При определении размера земельного участка, который возможно предоставить под объектом недвижимости на основании абз. 6 ч. 2 ст. 39.3 ЗК РФ (случаи продажи без торгов), представители публичных собственников, как правило, руководствуются правовой позицией «старого» Президиума ВАС РФ¹⁰, согласно которой собственник объекта недвижимости сам должен представить доказательства, подтверждающие необходимость использования земельного участка испрашиваемой площади для эксплуатации объектов недвижимого имущества. Для понимания же того, что включается в площадь, требуемую для эксплуатации объекта недвижимости, необходимо обратиться к правоприменительной практике.

Планируемое расширение площади застройки, планируемое строительство новых или восстановление разрушенных объектов недвижимости не рассматриваются в качестве обоснования площади предоставляемого земельного участка (эта правовая позиция изложена еще в постановлении Президиума ВАС РФ 2008 г.)¹¹. Суды аргументируют это тем, что для подобных целей использования земельных участков предусмотрена иная возможность их предоставления, хотя на практике это не совсем так (об этом чуть ниже).

Также не всякий расположенный на земельном участке объект недвижимости может быть достаточным основанием для обоснования испрашиваемой площади: наличие только вспомогательных объектов не влечет возникновения у лица права на приобретение в собственность земельного участка. Подобные объекты должны в совокупности составлять единый недвижимый комплекс¹². Таким образом, при определении площади земельного участка необходимо обращаться к разнообразным нормативным правовым актам, принятым на федеральном, региональном или местном уровне органами государственной власти или органами местного самоуправления. При этом необходимо отметить, что какого-либо принципиального движения к унификации регулирования указанного вопроса не наблюдается.

4. В вопросе получения прав на земельные участки под разрушенными объектами недвижимости также существуют правовые коллизии. В настоящий момент в законодательстве прямо не указано, что можно получить земельный участок для восста-

⁵ С лат.: «специальный закон имеет приоритет над общим».

⁶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17 июля 2018 г. № Ф06-34115/2018 по делу № А57-17101/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 3 октября 2018 г. № Ф06-36828/2018 по делу № А65-30846/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 мая 2018 г. № Ф08-3579/2018 по делу № А32-29134/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 21 июня 2018 г. № 308-ЭС18-7782 по делу № А53-21595/2017 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2017 г. № 308-ЭС17-17485 по делу № А32-29333/2016 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. по делу № 307-ЭС16-19959, А26-10174/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Президиума ВАС РФ от 1 марта 2011 г. № 13535/10 по делу № А41-42032/09 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 23 декабря 2008 г. № 8985/08 по делу № А55-16774/2007 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2016 г. № Ф05-8480/2016 по делу № А41-1065/15 // СПС «КонсультантПлюс».

новления разрушенной недвижимости (при наличии зарегистрированных прав на нее, разумеется). Когда суд говорит, что реализация права на приватизацию невозможна до восстановления объекта в нормальное состояние, пригодное для эксплуатации, все представляется разумным и соответствующим логике недопущения необоснованного вывода участков из публичной собственности¹³. Но, когда в таких случаях собственнику недвижимости отказывается в возможности получить участок в аренду, возникает вопрос: «Как получить разрешение на строительство (реконструкцию), если основным условием для этого в соответствии с Градостроительным кодексом РФ¹⁴ является наличие права на землю?»¹⁵. Для справедливости надо отметить, что есть отдельные судебные акты¹⁶, где судом подтверждено наличие возможности у заявителя получить право аренды именно для целей восстановления разрушенных зданий. В то же время это, скорее, исключение, подтверждающее общее правило отказов публичными собственниками в предоставлении государственных и муниципальных участков.

5. Актуальна тема раздела земельного участка категории сельскохозяйственного назначения.

Есть большое количество указанных земель, сформированных таким образом, что очевидно, что цель формирования абсолютно не совпадает с категорией и видом разрешенного использования участка, носит линейно-изломанный характер, но тем не менее указанный раздел или выдел беспрепятственно проходит в государственном кадастре недвижимости. Удивительного в этом ничего нет, поскольку Минэкономразвития РФ и Федеральная служба Росреестра РФ на протяжении многих лет занимают одну и ту же позицию, суть которой сводится к следующему. Статьей 11.9 ЗК РФ установлены требования к образуемым и измененным земельным участкам, согласно п. 6 которой «образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, череполоснице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные Земельным кодексом РФ, другими федеральными законами»¹⁷. При этом действующее законодательство не раскрывает указанных понятий. Поэтому именно эти причины не могут быть основаниями

для приостановления или отказа в осуществлении кадастрового учета. Эта позиция впервые была продекларирована в письме Минэкономразвития РФ 2009 г., затем была подтверждена в 2013, 2014, 2016 годах и сохраняет свою актуальность до сих пор¹⁸. Хотя закрепление в законодательстве указанного понятийного аппарата позволило бы создать дополнительные рычаги для регулирования оборота сельскохозяйственных земель с учетом их основного целевого назначения.

6. Кроме площади, еще одним важным моментом при предоставлении земельного участка является его оборотоспособность. Законодатель перечислил земельные участки, изъятые из оборота или ограниченные в обороте, в ст. 27 ЗК РФ: всего выделены 10 оснований для изъятия из оборота и 13 оснований для ограничения оборота. Однако на самом деле не все так очевидно. Так, одним из видов ограниченных в обороте земельных участков являются земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности (подп. 5 п. 5 ст. 27 ЗК РФ). При этом понятие «обеспечение обороны и безопасности оборонной промышленности»¹⁹ может быть истолковано широко. При решении подобных вопросов на практике суды принимают во внимание ряд факторов. Значение имеют характеристики самого земельного участка и расположенных на нем объектов. Расположение земельного участка для обеспечения функционирования военных объектов и войск, независимо от осуществляемой на нем деятельности, однозначно свидетельствует о том, что земельный участок ограничен в обороте. В качестве примера можно привести судебный процесс во Владивостоке, когда в процессе спора о цене фактически отменили сделку купли-продажи участка²⁰.

Наличие объектов гражданской обороны также является основанием для отнесения земельного участка к ограниченному в обороте (указанная ситуация была предметом рассмотрения в Постановлении АС Поволжского округа от 28 апреля 2016 г.)²¹. Учитываются также характеристики юридического лица, владеющего земельным участком и осуществляющего на нем свою деятельность. Это могут быть предприятия, которые после приватизации продолжают выполнять различные госзаказы (в качестве примеров можно привести Определение ВАС РФ 2013 г. по иску ОАО «Электроаппарат» к Росимуществу²², Постановление ФАС Западно-Сибирского округа по делу «Конструкторское

¹³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019) // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 10 декабря 2018 г. № 310-ЭС18-19902 по делу № А14-5677/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31 мая 2019 г. № Ф07-4260/2019 по делу № А66-22306/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 6 июня 2018 г. № Ф09-2413/18 по делу № А50-18278/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Пункт 6 ст. 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Письма Минэкономразвития РФ от 9 июля 2009 г. № Д23-2154, от 13 июня 2013 г. № Д23и-1564, от 12 марта 2014 г. № ОГ-Д23-1534, от 1 марта 2016 г. № 14-01386/16 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Подпункт 5 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 августа 2014 г. № Ф03-3461/2014 по делу № А51-24320/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 апреля 2016 г. № Ф06-7149/2016 по делу № А57-6142/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

²² Определение ВАС РФ от 1 августа 2013 г. № ВАС-9648/13 по делу № А09-6000/2012с/м // СПС «КонсультантПлюс».

бюро транспортного машиностроения» против Росимущества Омской области)²³.

Согласно позициям Президиума ВАС РФ, решение вопроса о том, является ли участок ограниченным в обороте, зависит от его разрешенного либо фактического использования, а также от расположенных на нем объектов и их пользователей.

В рамках одной из конференций обсуждался вопрос, возникший в г. Оренбурге, о том, можно ли установить вид разрешенного использования «земли обороны» (код 8.0 или 8.1 из классификатора Минэкономразвития РФ²⁴) для земельного участка в центре города, используемого ДОСААФ и его подведомственными учреждениями для повышения уровня военной подготовки и патриотического воспитания, и влечет ли это за собой автоматическое разграничение участка в пользу Российской Федерации. Из вышеизложенного следует, что понимание оборотоспособности также является многогранным и регулируется не только нормативно-правовыми актами, но и разнообразной, зачастую неоднозначной судебной практикой.

7. Также важной темой является проблема ограничений использования земельных участков. Ряд значимых ограничений, таких как санитарные зоны водозаборов или водоохранные зоны трансграничных рек, газоохранные зоны, ограничения, связанные с наличием статуса особо охраняемых территорий в связи с наличием особо ценных объектов культурного или природного наследия, в большинстве случаев пока не нашли своего отражения в кадастре недвижимости. В Едином государственном реестре недвижимости (*далее* — ЕГРН) отсутствует подобная информация, что приводит к затруднениям с определением месторасположения испрашиваемых земельных участков, к необходимости делать дополнительные запросы в различные ведомства, органы местного самоуправления и организации, в чьем ведении предположительно находятся охраняемые территории и объекты, а также к дополнительному изучению документов и картографических материалов.

Зачастую при принятии решений о судьбе земельного участка публичные собственники скорее предполагают, чем могут доказать документально наличие ограничений в части вышеуказанных зон. Учитывая, что любая государственная или муниципальная услуга оказывается в фиксированные сроки, а заявление о возможной сделке отчуждения должно быть принято в строго ограниченный период, публичный собственник становится заложником ситуации. Поэтому так важно, чтобы в актах про установление ограничений обязательно было указано лицо, отвечающее за выплату компенсационных расходов в случаях возникновения ситуаций любого нарушения ограничений, в том числе неви-

новного. Нужно отметить, что требования о возмещении убытков и положения п. 13 ст. 57.1 ЗК РФ не применяются в отношении зон с особыми условиями использования территорий, границы которых установлены до 4 августа 2018 г. Тем более примечателен тот факт, что один из судебных актов Конституционного суда РФ²⁵ сопровождался особым мнением судьи²⁶, в котором было указано, что и в настоящее время, даже после принятия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ»²⁷, нет нормы о распределении риска, возникающего у добросовестного застройщика, имеющего строение, находящееся в «старых» зонах с особыми условиями использования, которые фактически сложились до 4 августа 2018 г. То есть существует необходимость либо в придании уже имеющимся нормам законодательства, предусматривающим распределение рисков, обратной силы, либо в создании сходных с ними правовых норм.

8. Следующая интересная со всех точек зрения тема — это возможность осуществления жилищно-строительства в рамках реализации масштабных инвестиционных проектов. Как известно, ЗК РФ предписывает предоставлять земельные участки на съезательной основе, за исключением прямо оговоренных исключений²⁸. Одним из таких исключений является возможность установить региональные критерии для предоставления земельных участков без какой-либо съезательности путем принятия законодательного акта на уровне субъекта РФ²⁹. Региональные законы о случаях предоставления земельных участков без торгов и критерии для принятия таких решений приняты практически во всех субъектах РФ. Что получается в итоге?

С одной стороны, ст. 39.6 ЗК РФ прямо говорит о том, что высшее должностное лицо вправе принимать распоряжение о предоставлении земельного участка юридическим лицам для размещения объектов социально-культурного и коммунально-

²³ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25 июня 2014 г. по делу № А46-8011/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса РФ и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса РФ и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Статья 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Пункт 3 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, которые сами регионы для себя устанавливают. И на региональном уровне возникает соблазн узаконить предоставление земельных участков под жилищное строительство без торгов, в рамках масштабных инвестиционных проектов.

С другой стороны, совершенно очевидно, что региональный акт, пусть даже закон, принятый в рамках совместного ведения, не может входить в противоречие с другим федеральным законом, в данном случае — с Градостроительным кодексом РФ. Сегодняшняя редакция указанного кодекса, по сути, говорит о том, что освоение территории с целью жилищного строительства должно осуществляться по правилам его ст. 46³⁰. Деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории определяется, согласно градостроительному закону, как «деятельность, осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории, деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, включая инфраструктуру, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции объектов»³¹. То есть, если это развитие осуществляется по инициативе власти, то публичные органы сами решают, проводить ли аукцион на заключение договора об освоении территории в целях строительства стандартного жилья либо на комплексное освоение территории в целях строительства стандартного жилья, или инициировать заключение договора о развитии застроенных территорий. Но земельный участок, не являясь предметом торга в этих ситуациях, идет во всех этих случаях напрямую победителю «градостроительных» аукционов на заключение соответствующего договора. И принцип состязательности безусловно сохраняется, пусть и в другом виде.

При реализации разрешительного подхода к строительству жилья в рамках ст. 39.6 ЗК РФ предполагается, что поскольку указанная процедура реализуется в рамках земельного законодательства, то нормы градостроительного законодательства можно оставить «за бортом». Представляется, что такая позиция достаточно неустойчива. И хотя судебной практики по этому вопросу пока нет, тема заслуживает внимания.

9. Порядок предоставления земельного участка инвалидам регулируется гл. 5 ЗК РФ и также

³⁰ Статья 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Пункт 34 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс. Москва : Прогресс, 1978. 494 с.

требует внимания. Согласно подпункту 14 ст. 39.6 ЗК РФ, договор аренды земельного участка заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка гражданам, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельного участка в соответствии с федеральными или региональными нормами закона. Статьей 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³² предусмотрено, что инвалидам предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства или личного подсобного хозяйства. При этом, согласно определению Верховного суда РФ от 21 января 2015 г.³³, Определению Конституционного суда РФ от 20 апреля 2017 г.³⁴, не все граждане данной категории имеют право на получение земельных участков. Указанная мера поддержки распространяется на лиц, стоящих на жилищном учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Вместе с тем позиция Минэкономразвития РФ отличается от судебной практики, и профильное министерство считает, что закон не содержит каких-либо условий о нуждаемости заявителя в улучшении жилищных условий³⁵. Учитывая социальную значимость указанного вопроса, считается необходимым урегулировать его на законодательном уровне.

Таким образом, несмотря на попытки усовершенствовать правовое регулирование предоставления публичных участков и земельного оборота в целом, в законодательстве остаются определенные пробелы. Они играют ярко выраженную отрицательную роль и для формирования земельного рынка, и для осуществления гарантий прав собственников земли любого уровня. Подобная неопределенность правового регулирования, отсутствие единой унифицированной системы норм не стимулируют к эффективному использованию земельных ресурсов и требуют своего разрешения в правовом поле.

³² Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21 января 2015 г. № 53-КГ14-22 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № 893-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Туркина Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и пунктом 1 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Обзор вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер (утв. Минэкономразвития России от 24.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

Муниципальные облигации как средство социально-экономического развития муниципальных образований

Шестопалов Александр Андреевич, студент 2-го курса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
alexshet15@mail.ru

Автор рассматривает муниципальные облигации как один из инструментов привлечения инвестиций, покрытия муниципального долга. Исследуются достоинства и недостатки муниципальных облигаций, приводятся конкретные примеры, в том числе муниципальные нормативные правовые акты. Формулируются предложения по выпуску инфраструктурных облигаций.

Ключевые слова: муниципальные ценные бумаги, муниципальные облигации, муниципальные займы, финансовый инструмент, муниципальная экономика, бюджетная политика.

Municipal Obligations as a Means of the Socioeconomic Development of Municipal Structures

Shestopalov Aleksandr A., 2nd Year Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The author considers municipal bonds as one of the instruments for attracting investments and covering municipal debt. The advantages and disadvantages of municipal bonds are investigated, specific examples are given, including municipal regulatory legal acts. The proposals for the issue of infrastructure bonds are formulated.

Keywords: municipal securities, municipal bonds, municipal loans, financial instrument, municipal economy, budget policy.

В настоящее время, в связи с переходом экономики на качественно более высокий уровень, у муниципальных образований возрастает потребность в поиске новых финансовых ресурсов и возможностей для создания и развития собственной инфраструктуры. Поиск данных ресурсов является одной из важнейших задач бюджетной политики администрации муниципального образования. Одним из способов привлечения финансов является эмиссия муниципальных облигаций. По смыслу Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹ (далее — Федеральный закон № 39-ФЗ) облигацией является эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение в предусмотренный в ней срок от эмитента облигации ее номинальной стоимости или иного имущественного эквивалента (п. 11 ч. 1 ст. 2). Согласно части 7 ст. 121.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), эмитентом муниципальных ценных бумаг (в том числе и облигаций) является местная администрация, которая наделяется уставом муниципального образования правом на осуществление муниципальных заимствований².

Современная история муниципальных облигаций начинается после распада Советского Союза. В 1990-е годы некоторыми муниципальными образованиями осуществлялась эмиссия муниципальных жилищных облигаций (например Екатеринбург, Самара)³. Эмиссию активно осуществляли

также Ивангород, Сосновый Бор, Калининград⁴. Средства данных займов направлялись на строительство муниципального жилья, что является одним из примеров в российской практике, когда муниципальные заимствования осуществлялись для финансирования определенных инфраструктурных проектов. Как правило, инвесторами данных ценных бумаг становились сами граждане. В качестве номинала облигации был установлен эквивалент соответствующей площади жилья (как правило, одна облигация равнялась 0,1 кв. м.). Собственники облигаций имели право на получение индексированной стоимости ценной бумаги на момент погашения, а также они могли заключить договор с администрацией муниципалитета о приобретении в собственность жилого помещения. Это позволяло активно привлекать инвесторов и поддерживать довольно высокий интерес к жилищным облигациям.

Целевые муниципальные облигации также выпускались в 1998 г. Ярославлем, в 1999 г. Архангельском, Дзержинском, Москвой⁵.

В настоящее время основными законодательными актами, регулируемыми особенностями выпуска муниципальных облигаций, являются БК РФ и Федеральный закон № 39-ФЗ. Летом 2019 г. с принятием Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные зако-

¹ Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 07.04.2020) «О рынке ценных бумаг» // СПС «КонсультантПлюс».

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Главы администрации г. Екатеринбурга Свердловской области от 18 ноября 1994 г. № 650 «О выпуске облигаций муниципального жилищного займа» // СПС «Кодекс»; Постановление Главы городского округа Самара

от 13 июня 1995 г. № 750 «О выпуске Самарского жилищного облигационного займа на 1995–1998 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Едророва В.Н. Опыт и особенности облигационных займов городов России конца XX — начала XXI в. // Финансы и кредит. 2015. № 31. С. 24–25.

⁵ Невская О.В. Перспективы использования субфедеральных и муниципальных облигаций в качестве инструмента финансирования инфраструктурных проектов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 10А. С. 208.

нодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»⁶ положения, касающиеся эмиссии и обращения государственным (муниципальным) ценных бумаг, были перенесены в гл. 14.1 БК РФ. Вышеуказанные акты устанавливают некоторые правовые ограничения на выпуск целевых облигаций субъектов РФ и муниципалитетов.

В частности, п. 11 ст. 103 БК РФ содержит норму, согласно которой муниципальные внутренние заимствования осуществляются лишь в целях финансирования дефицита бюджета местного бюджета, а также погашения долговых обязательств муниципального образования, пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах местного бюджета. Под муниципальными внутренними заимствованиями понимается привлечение от имени муниципального образования заемных средств в местный бюджет путем размещения муниципальных ценных бумаг и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Получается, что в настоящее время среди целей использования средств, полученных от размещения муниципальных облигаций, отсутствуют цели, позволяющие использовать такие средства на финансирование создания и развития инфраструктуры в рамках полномочий органов местного самоуправления⁷. Из-за данных правовых ограничений в настоящее время широко не используются муниципальные заимствования в форме облигаций.

Существующие бюджетные ограничения также не позволяют муниципальным образованиям осуществлять эмиссию в таких объемах, которые бы позволили проводить эффективную заемную политику. Проще говоря, муниципальные образования в праве эмиссии облигаций ограничены объемом своего долга. То есть чем меньше они должны, тем меньше они могут выпустить заимствований.

Это приводит к еще одной проблеме. Муниципалитеты с устойчивым финансовым положением, профицитом бюджета не имеют возможности для

привлечения дополнительных финансов с помощью муниципальных облигаций. А ведь, как известно, одной из проблем российских муниципальных образований является их низкая инвестиционная привлекательность, что впоследствии сказывается на соответствующем уровне развития экономики.

Анализируя результаты мониторинга местных бюджетов, проводимого Министерством финансов Российской Федерации, можно сделать вывод, что общей тенденцией развития муниципальных ценных бумаг является постоянное снижение их удельного веса в структуре муниципального долга. Исключение — только Сибирский федеральный округ. Там доля долга, приходящаяся на муниципальные облигации, составляет около 20%. Сводные данные представлены в таблице 1.

Таблица 1

Доля муниципальных ценных бумаг в структуре муниципального долга в группировке по федеральным округам (в % от общего объема муниципального долга)⁸

Федеральные округа	2016	2017	2018
Центральный федеральный округ	-	-	-
Северо-Западный федеральный округ	-	-	-
Южный федеральный округ	5,40%	3,51%	2,44 %
Северо-Кавказский федеральный округ	-	-	-
Приволжский федеральный округ	-	4,47%	4,40%
Уральский федеральный округ	-	-	-
Сибирский федеральный округ	20,57%	22,76%	19,52%
Дальневосточный федеральный округ	-	-	-

Проведя мониторинг муниципальных нормативных правовых актов и практики их реализации, можно сделать вывод, что большинство облигационных займов выпускается крупными городами (например Новосибирском, Нижним Новгородом, Волгоградом)⁹. Все эти города имеют статус городских округов. Действующее законодательство предоставляет всем видам муниципальных образо-

⁶ Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Невская О.В. Указ. соч. С. 212.

⁸ При составлении таблицы были использованы результаты мониторинга местных бюджетов, размещенные на сайте Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

⁹ Постановление мэрии г. Новосибирска от 10 мая 2016 г. № 1823 «Об утверждении Решения об эмиссии муниципальных облигаций города Новосибирска 2016 года (в форме документарных ценных бумаг на предъявителя) с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление администрации г. Нижнего Новгорода от 24 ноября 2017 г. № 5682 «Об утверждении Решения об эмиссии выпуска муниципальных облигаций города Нижнего Новгорода 2017 года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Администрации Волгограда от 13 октября 2015 г. № 1423 «Об утверждении Решения об эмиссии муниципальных облигаций Волгограда 2015 года с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга» // СПС «КонсультантПлюс».

ваний равные права по выпуску муниципальных облигаций, но не все могут этими возможностями воспользоваться. На это есть ряд причин. Во-первых, зачастую другие виды муниципальных образований не способны должным образом обеспечить эмиссию данных ценных бумаг, у них просто не хватает имущества и средств для покрытия своих долговых обязательств. Во-вторых, немалую роль играет и имидж самих муниципалитетов. Вложение денег в небольшие малоизвестные муниципальные образования неперспективно и рискованно для инвесторов, поэтому они предпочитают им уже знакомых и известных эмитентов. Ну и, в-третьих, важную роль играет и организационная составляющая. Только крупное муниципальное образование может позволить себе содержать специалистов, разбирающихся в инвестиционно-заемной деятельности, чего не может позволить себе небольшое сельское поселение.

Анализируя муниципальную практику, можно также заметить, что большинство муниципальных образований-эмитентов являются административными центрами субъектов РФ. В то же время муниципальные ценные бумаги выпускают и «не столицы» субъектов РФ. В качестве примера можно привести город Волжский¹⁰. Исторически так сложилось, что из всех муниципальных образований особенно активно данным финансовым инструментом пользуется город Новосибирск, который отличается вниманием к подобным инструментам (например еще в 1994 г. в городе был учрежден Новосибирский муниципальный банк; муниципальные облигации выпускаются регулярно начиная с середины 1990-х¹¹). В настоящее время муниципальные облигации в структуре внутреннего муниципального долга города Новосибирска занимают около или больше 50%¹² — это наиболее значительные показатели в сравнении с иными муниципальными образованиями.

Серьезной проблемой муниципальных облигаций является их довольно низкая активность на вторичном рынке ценных бумаг, что говорит об отсутствии интереса инвесторов к данному финансовому инструменту. Проще говоря, облигации муниципалитетов продаются и покупаются крайне неохотно.

Причина такого явления кроется в низком и непостоянном спросе на муниципальные ценные бумаги¹³.

Фактором, который в определенной степени сдерживает рост ликвидности муниципальных ценных бумаг, также является несбалансированная структура инвесторов. Наиболее часто инвесторами — покупателями муниципальных облигаций являются банки, страховые компании, пенсионные фонды, реже ПИФы. Однако основными инвесторами остаются именно банки¹⁴. Население крайне мало интересуется данной тематикой в силу низких доходов и низкой финансовой грамотности. На отсутствие интереса также влияет некоторый уровень недоверия, касающийся публично-правовых ценных бумаг. Многим вспоминаются печальный опыт 1990-х, кризисы и дефолты.

Но несмотря на все проблемы, связанные с муниципальными облигациями, у данных финансовых инструментов есть много плюсов. Одним из них является низкий риск. Муниципальные облигации, как и облигации федерального займа (ОФЗ), являются низкорисковыми активами. Можно даже сказать, что риск дефолта (т.е. невыполнения долговых обязательств в установленный срок) муниципального образования примерно равен риску дефолта страны. За всю историю существования данных ценных бумаг случалось всего три дефолта, два из них — технические (была задержана выплата по облигациям)¹⁵. Даже если что-то случится с муниципальным образованием (такое происходит крайне редко), к нему на помощь всегда придут органы государственной власти субъекта РФ и Российской Федерации — может быть даже введено временное государственное управление. Конечно, можно возразить тем, что это противоречит ст. 102 БК РФ, согласно которой Российская Федерация не несет ответственности по долгам и обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. По данным обязательствам не несет ответственность и субъект Российской Федерации. Но дело в том, что если случится дефолт по муниципальным ценным бумагам, то это может снизить доверие и к государственным бумагам.

Если в муниципалитете образуется задолженность, то в силу п. 2 ч. 1 ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ и гл. 19.1 БК РФ возможно вве-

¹⁰ Постановление Администрации городского округа — г. Волжский Волгоградской области от 15 декабря 2014 г. № 9324 «Об утверждении Решения об эмиссии муниципальных облигаций городского округа — город Волжский Волгоградской области 2014 года с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См., напр.: Решение городского Совета Новосибирска от 20 ноября 1997 г. № 80 «О выпуске облигаций муниципального займа»; Постановление мэра города Новосибирска от 15 декабря 2003 г. № 2565 «Об утверждении Решения об эмиссии муниципальных облигаций города Новосибирска 2003 года с фиксированным купонным доходом»; Постановление мэра города Новосибирска от 7 апреля 2008 г. № 260 «Об утверждении отчета об итогах эмиссии муниципальных облигаций города Новосибирска за 2007 год». Нормативные акты, регулирующие выпуск муниципальных облигаций, начиная с 2010 г., размещены на сайте администрации города. URL: <https://novo-sibirsk.ru/dep/finance/bonds/normativdok/>

¹² Структура муниципального долга // Официальный сайт Новосибирска. URL: https://novo-sibirsk.ru/dep/finance/news_1185/

¹³ Фомин М.В., Лахно Ю.В., Пышнограй А.П. Муниципальные облигации как инструмент развития инфраструктуры // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 193–194.

¹⁴ Пышнограй А.П. Основные проблемы развития рынка муниципальных облигаций в России // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 47. С. 62.

¹⁵ Дефолты облигаций // Rusbonds. URL: <https://www.rusbonds.ru/def.asp?go=1&sec=3&cat=0&def=&grnt=0&bdate=&edate=#rslt>

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

дение временной финансовой администрации для восстановления платежеспособности муниципального образования, что говорит, с одной стороны, о самостоятельности бюджета муниципального образования, а с другой стороны — о единстве бюджетной системе в РФ¹⁷. Так что инвесторы в любом случае получают свои деньги, пусть даже и позднее даты погашения.

Другим достоинством данных заимствований является то, что, во-первых, они выпускаются с амортизацией долга — выплатой номинала частями по мере приближения срока погашения. Это дает возможность эмитенту распределить выплату долга равномерно на весь период обращения. То есть снижается риск невозврата денег, так как сумма вложений постепенно возвращается посредством купонных выплат¹⁸. Во-вторых, доходность муниципальных облигаций ничуть не уступает федеральным аналогам, а иногда даже и превышает их¹⁹.

Несомненный плюс и в том, что выпуск муниципальным образованием своих долговых обязательств является довольно гибким источником привлеченных средств, так как это отвечает интересам как заемщика, так и кредитора. Вложение средств в облигации является более привлекательной для населения возможностью использования своих финансовых средств, так как оно одновременно получает определенный доход и помогает муниципалитету. Также за счет средств по муниципальным облигациям осуществляется оптимизация структуры долга в связи с более низкими расходами по обслуживанию и привлечением средств на долгосрочный период²⁰. Привлечение заемных средств посредством выпуска облигаций является более дешевым вариантом по сравнению с другими видами заимствований.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Как стать кредитором субъектов РФ и заработать на этом // BCS Express. URL: <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/kak-stat-kreditorom-subiektov-rf-i-zarabotat-na-etom>

¹⁹ Облигации субъектов РФ и муниципальных образований // Smart-lab. URL: <https://smart-lab.ru/q/subfed/>

²⁰ Артемьева С.С. и др. Финансы, денежное обращение и кредит : учеб. для вузов. М. : Академический проект, 2009. С. 116.

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать следующие выводы. Во-первых, целесообразно предусмотреть на законодательном уровне возможность эмиссии муниципальных облигаций под финансирование конкретных инфраструктурных проектов — инфраструктурные облигации. Муниципальные облигации могли бы использоваться одновременно с такими инвестиционными инструментами, как концессии, муниципально-частное партнерство. Создав этот финансовый инструмент, можно значительно расширить возможности финансирования муниципальных образований, а также участия населения в развитии своей территории. Приобретая муниципальные облигации, население может непосредственно видеть изменения в своем муниципалитете. Люди смогут видеть, что их деньги не потрачены зря, а направлены на конкретные изменения их жизни к лучшему. Это определенным образом повысит интерес населения и бизнеса к инвестициям, в том числе в муниципальные облигации.

Во-вторых, необходимо активное вовлечение населения в инвестирование в муниципальные облигации. Стоит проводить мероприятия, направленные на повышение общей финансовой и правовой грамотности. Важно привлечение российских системообразующих банков к активной работе с данными финансовыми инструментами.

В-третьих, целесообразно стимулировать и мотивировать муниципальные образования к иницированию и реализации инфраструктурных проектов.

Быстрый устойчивый рост всей экономики страны может быть обеспечен только в том случае, когда будут созданы благоприятные законодательные условия в части, касающейся упрощения порядка выпуска муниципальных облигаций, и будет обеспечен жесткий постоянный контроль за целевым использованием поступающих в муниципальные бюджеты средств²¹.

Именно комплексный подход к решению данной проблемы позволит привести к повышению привлекательности муниципальных облигаций как финансового инструмента социально-экономического развития муниципальных образований.

²¹ Тетерятников К. Вопросы финансирования программ развития муниципальных образований: международный и российский опыт // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2014. № 1. С. 183.

Литература

1. Артемьева С.С. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник для вузов / С.С. Артемьева [и др.]. Москва : Академический проект, 2009. 467 с.
2. Едророва В.Н. Опыт и особенности облигационных займов городов России конца XX — начала XXI в. / В.Н. Едророва // Финансы и кредит. 2015. № 31. С. 23—36.
3. Невская О.В. Перспективы использования субфедеральных и муниципальных облигаций в качестве инструмента финансирования инфраструктурных проектов / О.В. Невская // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 10А. С. 206—219.
4. Пышнограй А.П. Основные проблемы развития рынка муниципальных облигаций в России / А.П. Пышнограй // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 47. С. 60—63.
5. Тетерятников К. Вопросы финансирования программ развития муниципальных образований: международный и российский опыт / К. Тетерятников // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2014. № 1. С. 171—183.
6. Фомин М.В. Муниципальные облигации как инструмент развития инфраструктуры / М.В. Фомин, Ю.В. Лахно, А.П. Пышнограй // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 185—210.

Совершенствование законодательных условий и форм участия граждан в реализации национальных проектов: выступления отдельных участников совещания

27 февраля 2020 г. в Совете Федерации было проведено совещание на тему «О совершенствовании законодательных условий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также участия граждан в реализации национальных проектов». Обсуждавшиеся вопросы являются очень важными и продолжают дискуссию, начатую на страницах первого номера журнала. Ниже приводятся выступления модератора и отдельных экспертов, подготовленные на основании стенограммы мероприятия.

Ключевые слова: развитие территории, национальные проекты, вовлечение населения, инициативное бюджетирование, общественное голосование, рейтинговое голосование.

The Improvement of Legal Conditions and Forms of the Participation of Citizens in the Implementation of National Projects: Speeches by Some Meeting Members

A meeting on the subject "On the Improvement of Legal Conditions and Forms of Direct Exercising Local Self-Government by the Population, Involvement of the Population in Exercising Local Self-Government and Participation of Citizens in the Implementation of National Projects" was held in the Federation Council on February 27, 2020. The raised issues are very important and continue the discussion started on the pages of the first issue of the journal. The following are the speeches of the moderator and some experts prepared based on the transcript of the event.

Keywords: territory development, national projects, involvement of the population, initiative budgeting, public voting, rating voting.

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера провел 27 февраля 2020 г. совещание, посвященное вопросам совершенствования законодательных условий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Обсуждались вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также участия граждан в реализации национальных проектов.

Модератор дискуссии, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера **Владимир Горюдецкий** отметил, что тематика совершенствования и расширения форм, механизмов и практики участия населения в решении вопросов местного значения имеет сегодня особую значимость¹.

«В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию были обозначены важнейшие направления дальнейшего развития местного самоуправления».

Федеральное законодательство, отметил сенатор, предусматривает достаточно широкий перечень и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, и участия населения в осуществлении местного самоуправления. «Это муниципальные выборы, местный референдум, сход граждан, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции, опросы граждан, обращения, многие другие. Очень важно, что этот перечень не является исчерпываю-

щим, и граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления также в иных формах, которые не противоречат закону».

В последние годы, отметил сенатор, многое было сделано для развития институтов непосредственного осуществления населением местного самоуправления. «Например, Федеральным законом был закреплён правовой статус старост сельских населённых пунктов. Этот институт получил очень широкое распространение в регионах. Он востребован, интересен людям и эффективен».

Другим важным изменением стало включение расположенных на межселенной территории населённых пунктов в состав территории, на которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление. Также внесены изменения, направленные на совершенствование процедуры проведения схода граждан. «Эти изменения гарантировали заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения схода граждан, а также их ознакомление с проектом муниципального правового акта и материалами по вопросам, выносимым на решение схода».

Кроме того, была предусмотрена возможность поэтапного проведения схода граждан в случае, если в населённом пункте отсутствует возможность одновременного совместного присутствия более половины обладающих избирательным правом жителей данного населённого пункта.

«Весьма перспективной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления является инициативное бюджетирование. За более чем двенадцать лет с начала применения «инициативного бюджетирования» во многих регионах накоплен большой опыт его реализации на муниципальном уровне».

¹ Приводится по тексту, размещенному на сайте Совета Федерации. URL: <https://region.council.gov.ru/events/news/114129/>

Сенатор пояснил, что под инициативным проектом понимается проект, посредством которого обеспечивается участие жителей муниципального образования или его части в определении приоритетных направлений расходования местного бюджета, поддержка реализации их инициатив по решению вопросов местного значения.

«Сегодня положительный потенциал применения института инициативного бюджетирования еще далеко не исчерпан. 30 января на заседании Совета по местному самоуправлению Президент РФ особо отметил, что нужно повышать роль инициативного бюджетирования и что в ближайшие три года необходимо довести как минимум до пяти процентов долю расходов муниципалитетов, которые определяются с прямым учетом мнения граждан».

Это очень важно, ведь главным принципом этого института является непосредственное участие граждан в разработке и выборе проектов, направленных на решение наиболее актуальных, злободневных проблем по вопросам местного значения — исходя из своих потребностей и интересов, пояснил сенатор.

«Очень важным является вопрос интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами. Для эффективной работы в рамках единой системы необходимо обеспечить четкую постановку целей и задач, проведение мероприятий национальных проектов на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Очевидно, что для успешного включения муниципального уровня в эту работу требуется обеспечить скоординированное взаимодействие на местах».

Сенатор предложил участникам более детально обсудить эффективные механизмы решения этих задач.

В ходе обсуждения представители субъектов Федерации, руководители муниципальных образований и эксперты высказали конкретные предложения по повышению эффективности дальнейшего развития форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Далеко не все участники дискуссии говорили об особенностях правового регулирования участия населения в реализации национальных проектов на муниципальном уровне. Ниже приводятся выступления отдельных экспертов, подготовленные на основе стенограммы совещания.

Владимир Вагин, руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Министерства финансов России, сказал следующее²:

«Мне очень приятно и отраднo то, что инициативное бюджетирование получило столько внимания и нашего сегодняшнего собрания, и вообще в

последние месяцы оно становится все более и более активно употребляемым и используемым термином. Мне бы хотелось несколько слов сказать о том, что это такое с точки зрения тех людей, кто начал этим заниматься.

Пять лет назад Министерство финансов Российской Федерации стало активно заниматься этим финансовым инструментом. И Минфин России рассматривал это как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов. И мы очень многое сделали для того, чтобы понять, как этот инструмент работает. Рядом со мной, мой сосед, — мэр города Ставрополя, а Ставропольский край — один из лидеров процесса развития инициативного бюджетирования. Именно в Ставропольском крае впервые была реализована одна из практик инициативного бюджетирования. И село Родниковское Арзгирского района Ставропольского края вошло в историю как первое поселение, в котором была реализована практика участия граждан в форме инициативного бюджетирования.

Что меня поразило, когда я приехал первый раз в это село? Я был там несколько раз. Но первый раз, когда мы туда приехали большой компанией, мы проводили там семинар, и я сидел с главой сельского поселения рядом за столом, и он говорит: «Знаете, что самое интересное? У нас, мне кажется, за те годы, что мы занимаемся инициативным бюджетированием, у людей сознание стало меняться». Я говорю: «А в чем проявилось конкретно?» Он говорит: «Знаешь, вот у нас лужа всегда была здесь, в центре села. И ко мне недавно подошли несколько человек и сказали: “Слушай, мы много уже объектов построили (а они построили спортивный зал, отремонтировали Дом культуры, сделали прекрасный дом приемов в этом месте)... А почему у нас до лужи руки не доходят?”».

И это, наверное, самое важное, потому что село Родниковское сегодня выглядит по-другому. Я много сел видел за эти годы, пока мы ездили по России и рассказывали об инициативном бюджетировании, но село Родниковское стоит того, чтобы в него приехать и посмотреть, что бывает в сельских поселениях, когда много лет и последовательно граждане участвует в развитии села.

По тем данным, которые мы ежегодно собираем, в рамках мониторинга развития инициативного бюджетирования в научно-исследовательском и финансовом институте Минфина России, мы знаем в цифрах о том, что собой представляет это общественное явление.

В прошлом году в России было реализовано почти 19 тысяч проектов. 19 тысяч проектов — это много. 68 регионов участвуют сейчас в инициативном бюджетировании. Почти без малого на 20 млрд рублей было реализовано проектов. Это уже заметные цифры — 20 млрд рублей. При этом обращаю ваше внимание, что это не деньги Федерации, в основном это деньги субъекта Федерации. Больше 10 млрд рублей выделяется дополнительно средств из субъектов Федерации на поддержку инициативного бюджетирования сегодня.

² Текст подготовлен на основании стенограммы выступления, сделанного на совещании «О совершенствовании законодательных условий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также участия граждан в реализации национальных проектов», проводимом 27 февраля 2020 г. в Совете Федерации.

И нам очень жаль, что инициативное бюджетирование до сих пор не получило такой поддержки на федеральном уровне.

Мы много лет стучимся и просим, чтобы Федерация поучаствовала в реализации проектов инициативного бюджетирования. Сегодня субъекты это делают — и делают все охотнее с каждым годом. Но, наверное, пришло время подумать об этом и на федеральном уровне. Поэтому я большие надежды возлагаю на проект закона, который сейчас внесен в Государственную Думу. Я знаю этот проект закона, мы его внимательно изучали. Это рабочий документ, с ним действительно можно уже сегодня заниматься инициативным бюджетированием.

Правда, есть опасение. Инициативное бюджетирование уже развивается — и развивается неплохо. И самая главная задача этого закона — не навредить его развитию, не начать мешать «живому инициативному бюджетированию», как о нем сказал президент страны на совете по местному самоуправлению.

Вот ни в коем случае этого нельзя делать, иначе мы можем его загубить. Потому что есть страны, которые принимали закон об участии граждан, и после этого участие граждан исчезало. Мы десятая страна в мире, кто этим занимается, я имею в виду, законом такого рода. К сожалению, предыдущие девять не преуспели в этом, и нет у них ничего выдающегося в плане участия граждан. И поэтому мне бы очень не хотелось, чтобы мы пошли по этому пути.

На что бы мне хотелось обратить еще внимание. Инициативное бюджетирование сегодня — это уже не только то, что написано в проекте закона, который сейчас внесен на рассмотрение. Это то, что мы делали предыдущие пять лет, и это то, что существует реально. Действительно, хотелось бы, чтобы подлинное инициативное бюджетирование — а не его формальная оболочка — появилось во всех субъектах Федерации. Но вместе с тем я бы очень хотел, чтобы не сложилось такого мнения, что все разнообразие инициативного бюджетирования — это только то, что написано в проекте закона. У нас уже сегодня есть иные практики гражданского участия.

Замечательно развивается на протяжении последних двух лет школьное инициативное бюджетирование. На Сахалине впервые это началось, а сейчас уже семь субъектов Федерации активно подхватили эту эстафету. И есть великолепные образцы того, как школьники принимают участие в выборе и реализации проектов на которые расходуется часть школьных бюджетов. И это не только дополнительные бюджеты, это и существующие школьные бюджеты.

Есть очень интересный опыт того, как граждане могли бы принимать участие в определении тех проектов, на которые могут пойти средства целевых облигаций. Другая рабочая группа в Совете Федерации занимается сейчас рынком целевых облигаций. Так вот соединение с методологией инициативного бюджетирования могло бы привести к тому, что граждане выступали бы не только как участники софинансирования (у нас 1 млрд рублей граждане в прошлом году собрали на софинансирование проектов инициативного бюджетирования),

но и как соинвесторы. Но они станут соинвесторами в том случае, если будут понимать, на что пойдут те деньги от облигаций, которые будут собраны.

Одно и главное предложение, которое я хотел озвучить. Может быть, самая важная проблема, которая сегодня нуждается в пристальном внимании, — это проблема интеграции инициативного бюджетирования и территориального общественного самоуправления. Мы все с вами знаем о том, что в рамках обсуждения поправок в Конституцию³ затрагиваются фундаментальные вопросы, связанные с конструкцией всей системы публичной власти в Российской Федерации. Территориальное общественное самоуправление вне этого контура публичной власти. Именно там местное самоуправление, хотя оно сегодня и не обозначено в Конституции, очень активно развивается. И все вы знаете наверняка про то, что в ТОС работают очень неравнодушные люди, там очень много интересных идей и тем. Но финансирование деятельности ТОС носит крайне нерегулярный характер, и оно в основном концентрируется на грантах, но таких регионов раз-два и обчелся.

Что я предлагаю? Я предлагаю, чтобы инициативное бюджетирование стало системной основой для финансирования территориального общественного самоуправления. Президент на совете по местному самоуправлению дал поручение, чтобы были разработаны рамки того, как можно сделать, чтобы до пяти процентов местных бюджетов определялось с участием граждан. Так вот давайте вместе подумаем о том, как эти пять процентов в том числе достанутся территориальному общественному самоуправлению. У нас есть для этого хорошие наработки. Мы готовы эту тему обсуждать.

Мы хотели бы совместно с Комитетом по федеративному устройству и местному самоуправлению Совета Федерации провести семинар, где бы мы обсудили, как обеспечить интеграцию инициативного бюджетирования и ТОСов. Приложить методологию инициативного бюджетирования, изученные нами инструменты инициативного бюджетирования к вопросам финансирования территориального общественного самоуправления. Благодарю вас».

Екатерина Шугрина, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС, сказала следующее⁴:

«Спасибо большое за приглашение, за возможность поделиться своими соображениями. И отдельное спасибо, что мои некоторые материалы

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Текст подготовлен на основании стенограммы выступления, сделанного на совещании «О совершенствовании законодательных условий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также участия граждан в реализации национальных проектов», проводимом 27 февраля 2020 г. в Совете Федерации.

включены в раздатку⁵, и в них уже сформулирована значительная часть моих предложений, которые я заблаговременно в комитет направила.

Я хотела бы добавить чуть-чуть другой акцент в нашу дискуссию, поговорить о законодательстве.

С моей точки зрения (это первый вывод, который я хотела бы сделать), наше *de jure* отстаёт от *de facto*, и надо менять законодательство, чтобы оно поспевало за теми фактическими отношениями, которые уже сложились. Но в этой связи хочу напомнить опасения В.В. Вагина, который сказал, чтобы мы не зарегулировали все и через такое избыточное регулирование не убили саму идею.

Теперь в отношении действующего законодательства в контексте нацпроектов. В раздатке моя статья, в которой собраны основные тенденции развития разных форм народовластия на основе анализа правоприменительной практики. И когда я делала эту подборку, я достаточно добросовестно посмотрела национальные проекты с точки зрения того, где какие показатели есть.

Я нашла два национальных проекта, где говорится о населении в контексте вовлеченности (это по состоянию на 2019 г.). Первый — это «Образование», о вовлеченности говорится как о некоем механическом увеличении участвующих людей, причем этот показатель не раскрывается. Ну и любимый проект «Жилье и комфортная городская среда». Там про вовлечение населения говорится в контексте двух показателей. Напомню: первый показатель — создание механизмов прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды; увеличение на 30 процентов должно быть. И второй показатель — доля граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды в возрасте от 14 лет.

В этой связи у меня возникает несколько вопросов и несколько опасений. Первое: мы в чем будем считать? Помните, как в детском мультике? Если считать в попугаях, один результат, если в удавах — другой результат. Вот пока это непонятно.

Второй вопрос, который возникает: а что брать за точку отсчета?

Третий вопрос, который возникает: а мы будем по какому региональному охвату все это считать — в масштабах страны, в масштабах субъекта, в масштабах муниципального образования или как-то иначе? Вот с этой точки зрения есть определенный резерв, который в данном случае, наверное, должен исполнить Минстрой, поскольку именно он является головным органом власти, который занимается этим национальным проектом.

Теперь о том, какие формы в данном случае могут или должны быть. Вот обратите внимание: тема нашего совещания — формы непосредственного

осуществления и формы участия. И это та терминология, которая есть в законе № 131. У нас действительно есть достаточно большое количество форм, которые лучше или хуже используются, но, во всяком случае, они понятны. Мониторинг этих форм у нас ведет Минюст. В раздатке, в моем материале, есть статистика по этим формам в динамике. Так вот, динамики как таковой нет. Конечно, минимальные различия есть, но они не на 30 процентов. Есть, например, такие цифры как 1600, 1700. Получается, что на протяжении нескольких лет зафиксированы определенная стабильность и отсутствие существенного роста. Поэтому, когда мы говорим о традиционных формах, известных законодательству, то основной массив форм уже реализован достаточным образом, по показателям нацпроекта мы особой динамики не добавим.

Особую динамику мы можем добавить за счет новых форм, которые законодательству пока неизвестны. Мои коллеги уже говорили об инициативном бюджетировании. И я приветствую наличие законопроекта, это действительно достаточно большое подспорье.

На практике встречается большое количество и иных форм. Что такое рейтинговое голосование? Что такое общественное голосование по смыслу, придаваемому Минстроем? Эти формы не урегулированы на законодательном уровне. И в этой связи хотела бы просто обратить внимание (меня это достаточно серьезно тревожит): на сайте Минстроя размещено огромное количество материалов, которые касаются различных рекомендаций по тому, как вовлекать население в комфортную городскую среду и т.д. Рекомендации замечательные, там действительно очень много хороших механизмов, которые можно и нужно использовать.

Что меня настораживает? Эти рекомендации ничем, никем не утверждены. То есть это даже не подзаконный акт, это даже не модельный акт. Например, насколько мне известно, целевая модель, которая размещена на сайте Минстроя, в марте будет утверждена — ну хотя бы приказом министра. Хотя, как мне кажется, какие-то механизмы должны содержаться в действующем законодательстве, хотя бы рамочно.

Дело в том, что на основании этих форм, в том числе тех, которые в рамках инициативного бюджетирования используются, люди принимают достаточно серьезные решения: во-первых, какие изменения общественных пространств делать, как менять облик своего населенного пункта (а все это — серьезные последствия); во-вторых, последствия, связанные с привлечением, расходованием денег (это тоже серьезные последствия). И если мы на основании неурегулированных форм принимаем такие решения — ну, наверное, мы провоцируем потенциальные проблемы, потенциальные конфликты. У меня есть анализ судебной практики по референдумам о самообложении, когда участились случаи, что люди обращаются в суд и спрашивают: «А почему вы на нас перекладываете функции

⁵ Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124 ; Шугрина Е.С. Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник СурГУ. 2019. Вып. 2 (24). С. 91–96.

органов власти?» Это очень серьезная тенденция, которая в судебной практике начинает появляться. И с этой точки зрения, наверное, те формы, которые используются органами местного самоуправления при принятии соответствующих решений, должны получить лучшее регулирование. Это, с моей точки зрения, защита в первую очередь органов местного самоуправления.

И в этой связи хотелось бы привести вот такой пример. Точнее, два примера, которые меня в свое время просто шокировали.

В числе отчетных показателей по национальному проекту фигурирует доля граждан в возрасте от 14 лет. Ключевые слова — от 14 лет. Юридически это недееспособные лица, хотя фактически уже достаточно взрослые, понимающие, что нужно для развития территории. И я смотрела министерские материалы, особенно в части общественного голосования. Там говорится: «Пусть органы местного самоуправления своим решением эту категорию населения, своих жителей, включают». Ну нет у органов местного самоуправления такого права; это гражданское законодательство, это исключительно федеральное ведение. Поэтому и такого рода вопросы должны быть урегулированы на уровне федерального закона. Не могут органы местного самоуправления сами своими актами делать. А я смотрела, 300 с лишним таких решений органов местного самоуправления уже принято. Слава богу, что прокуратура пока об этом не подзвывает.

И второе. Когда мы говорим о механизмах, которые предлагает Минстрой. Видно, что это шикарные механизмы, которые предлагают урбанисты, основываясь на своем понимании прекрасного, на лучших в том числе зарубежных практиках. Это все замечательно. Но юристы, по-моему, не смотрели эти целевые модели. Это проявляется и в концепции, и в невключенности в наше действующее законодательство, в разнице терминологий.

Такой простой пример. Что такое «соучаствующее проектирование» с точки зрения нашей терминологии? Нашему законодательству это неизвестно. А как мы это будем делать?

Другой пример. По версии Минстроя, очень важно говорить о формах общественного контроля. Когда мы недавно в соседнем комитете по финансам обсуждали проект по инициативному бюджетированию и обсуждали в контексте иници-

иативного бюджетирования формы и механизмы общественного контроля, там была высказана определенная озабоченность. Поэтому, получается, с одной стороны мы говорим: «Приходите, добро пожаловать, это хорошо», а с другой стороны, мы говорим: «Это нужно использовать очень аккуратно». А термин-то «общественный контроль» — один и тот же. Это еще одна озабоченность, которую хотела бы высказать. У нас одни и те же термины используются в разном законодательстве, имеют разное содержание. Например, «собрание». Федеральный закон № 131⁶, Градостроительный кодекс⁷, закон об инициативном бюджетировании, по сути, используют этот термин «собрание», но везде чуть разное правовое регулирование. Точно так же публичные слушания, общественное обсуждение и т.д. Поэтому предложение: наверное, нужно это все синхронизировать.

Ну и последнее. Когда мы создаем новые формы вовлечения населения, это благо. Но, наверное, какое-то рамочное законодательство на федеральном уровне необходимо. С моей точки зрения, это должен быть закон № 131, где основные механизмы должны быть обозначены, в том числе пределы полномочий субъектов РФ по регулированию этих отношений; отдельно проанализировать их с точки зрения возможности расходования денег населения. Летом мы с В.В. Вагиным в Центре инициативного бюджетирования обсуждали вопрос по непосредственному народовластию, и у нас возникла такая крамольная мысль, что возможно создание отдельного закона, в котором будут урегулированы формы гражданского участия в развитии территорий. И если мы говорим о развитии территорий, то в этом законе можно, с одной стороны, вытащить и синхронизировать те формы, которые есть, с другой стороны, посмотреть механизмы в контексте местного самоуправления, посмотреть в контексте развития территорий субъекта Российской Федерации. И вот такой комплексный закон мог бы снять определенные проблемы. Спасибо».

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124.
2. 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.

Субъекты осуществления муниципального контроля

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

В статье анализируются вопросы, связанные с формализацией субъектов осуществления муниципального контроля в муниципальных нормативных правовых актах. Автор приходит к выводу, что муниципальный контроль осуществляют различные субъекты, включая должностных лиц структурных подразделений местной администрации, специализирующиеся на конкретных видах муниципального контроля; отдельные подразделения местной администрации, в которых сосредотачиваются все виды муниципального контроля; различные подразделения местной администрации; муниципальные учреждения; муниципальные учреждения совместно со структурным подразделением местной администрации; исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Ключевые слова: муниципальный контроль, органы местного самоуправления, устав муниципального образования, административный регламент осуществления муниципального контроля, местная администрация.

Municipal Control Subjects

Ryashin Maksim P., Head of Khanty-Mansiysk

The article analyzes issues related to the formalization of subjects of municipal control in municipal normative legal acts. The author comes to the conclusion that municipal control is carried out by various subjects, including officials of structural divisions of the local administration, specializing in specific types of municipal control; separate divisions of the local administration, where all types of municipal control are concentrated; various divisions of the local administration; municipal institutions; municipal institutions together with a structural division of the local administration; the Executive body of state power of the subject of the Russian Federation.

Keywords: municipal control, local self-government bodies, Municipal Charter, administrative regulations for municipal control, local administration.

Контрольные функции осуществляют все органы местного самоуправления в рамках своей компетенции¹. Что касается непосредственно муниципального контроля, о котором идет речь в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), то его можно условно назвать отраслевым, т.е. закрепленным не только как вопрос местного значения в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), но и в соответствующих отраслевых законах.

Согласно части 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальный контроль организуют и осуществляют *органы местного самоуправления*. При этом муниципальный контроль осуществляется за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также осуществляется муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Также и пунктом 4 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено осуществление муниципального контроля органами местного самоуправления. Законом закреплено, что порядок деятельности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта РФ и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления

¹ См., напр.: Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. 554 с. ; Пашков А.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 22 с.

² Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом. Таким образом, регулирование статуса органов местного самоуправления, реализующих муниципальный контроль, осуществляется нормативными правовыми актами трех уровней — федеральными законами и подзаконными актами, законами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами. Причем последним отводится наиболее существенная роль в регулировании организационной структуры осуществления муниципального контроля, порядка формирования, полномочий и осуществления деятельности субъектов муниципального контроля.

Органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля, уставами различных муниципальных образований определяются либо достаточно подробно, либо весьма кратко и неопределенно. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе можно увидеть разные варианты уставного регулирования организационной основы муниципального контроля.

Например, Устав города Ханты-Мансийска в ст. 50, посвященной полномочиям Администрации города, закрепляет, что Администрация является органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление муниципального контроля, в случае если осуществление соответствующего вида муниципального контроля не отнесено законодательством к компетенции иных органов местного самоуправления. Определение органов Администрации города, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются в соответствии с правовым актом Администрации города, Думы города согласно компетенции.

Согласно Уставу Кондинского района органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление муниципального контроля, является администрация района. Администрация района наделяет органы администрации района полномочиями по осуществлению муниципального контроля. Организационная структура органов администрации района, осуществляющих муниципальный контроль, их полномочия, функции и порядок деятельности определяются постановлением администрации района, за исключением органов администрации района, являющихся юридическими лицами, положения о которых утверждаются Думой района (ст. 29.1).

Уставом Сургутского района определено, что органом, уполномоченным на осуществление муниципального контроля, является Администрация

района. Перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном Думой района (ст. 34.1 Устава). Такая формулировка представляется противоречивой, поскольку сначала указано, что орган муниципального контроля — это Администрация, затем написано: «перечень органов местного самоуправления», уполномоченных на осуществление такого контроля. Под этими органами подразумеваются структурные подразделения одного органа — администрации. Это закреплено Постановлением Администрации Сургутского района от 13 апреля 2012 г. № 1224-нпа «Об осуществлении муниципального контроля»⁴, которым утвержден перечень видов муниципального контроля и подразделений Администрации Сургутского района, уполномоченных на осуществление конкретного вида контроля. Так, департамент жилищно-коммунального хозяйства, экологии, транспорта и связи уполномочен осуществлять муниципальный жилищный контроль; департамент жилищно-коммунального хозяйства, экологии, транспорта и связи — муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах Сургутского района; департамент строительства и земельных отношений — муниципальный земельный контроль; отдел по недропользованию и работе с коренными малочисленными народами Севера — муниципальный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; комитет экономического развития — муниципальный контроль в области торговой деятельности; комитет экономического развития — муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции.

В отличие от этих уставов, Устав города Югорска содержит только упоминание о том, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль, не указывая конкретные органы (ст. 6.2).

В Уставе Белоярского района закреплено следующее: «Перечень должностных лиц органов администрации района, осуществляющих муниципальный контроль, и их полномочия определяются постановлением администрации района» (ч. 4 ст. 26.4). Из этого положения вытекает,

⁴ Постановление Администрации Сургутского района от 13 апреля 2012 г. № 1224-нпа (ред. от 25.10.2018) «Об осуществлении муниципального контроля» // Вестник. 2012. 20 апреля.

что контроль осуществляют не органы администрации, а отдельные должностные лица. Однако в части 3 этой статьи определено, что администрация района полномочиями по осуществлению муниципального контроля наделяет органы администрации района.

Фактически муниципальный контроль осуществляют не структурные подразделения исполнительного органа муниципального образования, а уполномоченные должностные лица этих подразделений.

Анализ уставов и иных муниципальных правовых актов муниципальных образований различных регионов позволяет утверждать, что муниципальный контроль осуществляют: 1) должностные лица структурных подразделений местной администрации, специализирующиеся на конкретных видах муниципального контроля; 2) отдельное подразделение местной администрации, в котором сосредоточены все виды муниципального контроля.

Так, в десяти муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа созданы отдельные подразделения по муниципальному контролю местных администраций, в остальных 89 муниципальных образованиях полномочия распределены между различными структурными подразделениями. Среди первых — отделы муниципального контроля местных администраций городов Когалым, Мегион, Покачи; контрольное управление администрации г. Сургута; управления муниципального контроля городов Ханты-Мансийска, Нижневартовска; служба муниципального контроля администрации г. Нефтеюганска и др. В качестве примера муниципального образования, в котором муниципальный контроль распределен между различными структурными подразделениями местной администрации, можно привести город Лангепас, где муниципальный земельный контроль уполномочен осуществлять комитет по управлению муниципальным имуществом; муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения — управление дорожного хозяйства и транспорта комитета городского хозяйства; муниципальный жилищный контроль — управление коммунальной инфраструктуры администрации города Лангепаса; муниципальный лесной контроль — отдел экологии, природных ресурсов и несырьевого сектора экономики; муниципальный контроль в области торговой деятельности — отдел потребительского рынка и защиты прав потребителей департамента экономики.

Всего в органах местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа число штатных единиц по должностям, предусматривающим

выполнение функций по муниципальному контролю, в 2018 г. составило 206 единиц, в том числе по одному — в городском поселении Пионерском Советского района, сельском поселении Саранпауль Березовского района, по пять — в сельском поселении Светлом Березовского района, по 12–13 — в городах Нижневартовск, Сургут, Ханты-Мансийск, Нягань.

Средняя нагрузка на одного работника в 2018 г. составляла три проверки. Наибольшая нагрузка на одного сотрудника отмечена в городах Нефтеюганске (20 проверок), Нижневартовске (13 проверок), Пыть-Яхе (6 проверок), Сургуте (6 проверок). Низкая нагрузка (1 проверка) отмечена в городе Нягани, Радужном, Югорске, Советском и Ханты-Мансийском районах. При этом большинство сотрудников органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контрольных функций, исполняют полномочия наряду с иными должностными обязанностями. В ряде органов местного самоуправления не все сотрудники, осуществляющие функции по муниципальному контролю, имеют профильное образование, соответствующее направлению деятельности. Актуальность этой проблемы возрастает в сельских поселениях, где в администрациях работает всего 3–5 человек, выделить из которых муниципального инспектора, отвечающего за все виды муниципального контроля, довольно сложно; имеющийся кадровый состав не в состоянии осуществлять контроль, основанный на риск-ориентированном подходе⁵.

Как известно, частью 1.2. ст. 17 Федерального закона № 131 допускается перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами. При этом закон не устанавливает запрета на перераспределение контрольных полномочий. Более того, ряд федеральных законов закрепил возможность передачи полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения на государственный уровень, например, Земельный кодекс РФ⁶ (ст. 10.1), Градостроительный кодекс РФ (8.2)⁷, Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении

⁵ См.: Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад. М. : Изд-во «Проспект», 2018. С. 20.

⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ и др.

Пунктами 1 и 1.1 ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, отнесены не только организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории, но и организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления. В этом законе ничего не говорится о возможности передачи осуществления муниципального контроля от органов местного самоуправления исполнительным органам государственной власти субъектов РФ. Однако в Постановлении Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»⁹ говорится об органах исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории субъекта РФ в части осуществления полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с законами субъектов РФ о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Очевидно, если исполнительные органы государственной власти субъектов РФ осуществляют переданные им полномочия органов местного самоуправления, они и контроль в рамках этих полномочий осуществляют муниципальный.

Так, по Закону Камчатского края¹⁰ к полномочиям Правительства Камчатского края относится контроль осуществления перераспределенных полномочий (п. 3 ч. 2 ст. 6).

Более того, нередко в законах субъектов РФ непосредственно указано, что соответствующие органы государственной власти данных субъектов осуществляют конкретные виды муниципального отраслевого контроля. Например, Законом Тульской области¹¹ к полномочиям правительства области отнесено осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального образования город Тула (п. 2 ст. 1).

В соответствии со ст. 2 Закона Ненецкого автономного округа от 19 сентября 2014 г. № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа»¹² (далее – Закон № 95-ОЗ) органы государственной власти округа осуществляют следующие полномочия органов местного самоуправления городского поселения по решению вопросов местного значения: осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения (п. 10 Закона № 95-ОЗ); осуществление муниципального лесного контроля (п. 12 Закона № 95-ОЗ); осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения (п. 16 Закона № 95-ОЗ).

Согласно статье 3 Закона Республики Тыва от 20 декабря 2015 г. № 135-ЗРТ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления городского округа «Город Кызыл Республики Тыва» и органами государственной власти Республики Тыва в области земельных отношений»¹³, специально уполномоченный орган осуществляет полномочия органа местного самоуправления городского округа Кызыл по осуществлению муниципального земельного контроля в порядке, установленном Правительством Республики Тыва с учетом положений ст. 72 ЗК РФ, наряду с органом местного самоуправления городского округа. То есть получается, что муниципальный земельный контроль осуществляют как органы

⁸ Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 (ред. от 31.10.2019) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1807.

¹⁰ Закон Камчатского края от 30 июля 2015 г. № 660 (ред. от 29.11.2019) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения между органами местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае и органами государственной власти Камчатского края» // Официальные Ведомости. 2015. 6 августа.

¹¹ Закон Тульской области от 28 ноября 2019 г. № 118-ЗТО «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципального образования город Тула и органами государственной власти Тульской области» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. URL: <https://nputula.ru>

¹² Закон Ненецкого автономного округа от 19 сентября 2014 г. № 95-ОЗ (ред. от 01.11.2019) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2014. 22 сентября.

¹³ Закон Республики Тыва от 20 декабря 2015 г. № 135-ЗРТ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления городского округа «Город Кызыл Республики Тыва» и органами государственной власти Республики Тыва в области земельных отношений» // Тувинская правда. 2016. 26 января.

местного самоуправления города, так и органы государственной власти республики.

К полномочиям органов государственной власти Ставропольского края отнесено осуществление в поселениях и городских округах муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения, определенных для нее в схеме теплоснабжения¹⁴. Законом Воронежской области предусмотрено, что Правительство Воронежской области определяет уполномоченные исполнительные органы государственной власти области, которые осуществляют полномочия органов местного самоуправления городского округа город Воронеж по осуществлению муниципального жилищного контроля (ст. 2)¹⁵.

Как видим, муниципальный контроль осуществляют не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъектов РФ в рамках перераспределения местных и государственных полномочий в соответствии с региональными законами.

В муниципальных правовых актах встречается определение в качестве органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, *муниципальных учреждений*. В частности, п. 2 Административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Горно-Алтайска предусмотрено: «Органом, осуществляющим муниципальный контроль, является Администрация города Горно-Алтайска. Непосредственно муниципальный контроль от имени Администрации города Горно-Алтайска осуществляет Муниципальное учреждение «Управление жилищно-коммунального и дорожного хозяйства администрации города Горно-Алтайска» (далее — Учреждение). Должностными лицами Учреждения, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, являются должностные лица Отдела экономи-

ки ЖКХ Учреждения»¹⁶. Схожая норма закреплена и в Административном регламенте исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального жилищного контроля на территории городского округа «Город Улан-Удэ»»: «Органом, уполномоченным на осуществление муниципального жилищного контроля, является муниципальное казенное учреждение «Управление муниципальной жилищной инспекции Администрации г. Улан-Удэ»» (п. 1.2.1)¹⁷. В городе-курорте Пятигорске муниципальный жилищный контроль при проведении проверок за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами, законами Ставропольского края, а также муниципальными правовыми актами, а также организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований осуществляет Муниципальное учреждение «Управление архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства администрации города Пятигорска...» (далее — МУ «УАСиЖКХ администрации г. Пятигорска») (п. 1.2)¹⁸.

Имеется еще одна разновидность субъектов, осуществляющих муниципальный контроль — *орган местного самоуправления совместно с муниципальным учреждением*, т.е. два субъекта. Так, согласно п. 1.5. Порядка осуществления муниципального жилищного контроля в городском округе «Город Кызыл Республики Тыва», административно-контрольными органами, обладающими полномочиями по муниципальному жилищному контролю, являются МКУ «Департамент городского хозяйства мэрии г. Кызыла», Отдел муниципального жилищного фонда мэрии г. Кызыла (далее — органы контроля)¹⁹. На наш взгляд, такая вольная интерпретация федерального законода-

¹⁴ Пункт 5 ч. 1 ст. 2 Закона Ставропольского края от 20 декабря 2018 г. № 113-кз «О перераспределении полномочий по решению отдельных вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края и органами государственной власти Ставропольского края» // Ставропольская правда. 2018. 25 декабря.

¹⁵ Закон Воронежской области от 14 декабря 2017 г. № 195-ОЗ «О перераспределении полномочий по осуществлению муниципального жилищного контроля между органами местного самоуправления городского округа город Воронеж и исполнительными органами государственной власти Воронежской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru>

¹⁶ Постановление Администрации города Горно-Алтайска от 5 июня 2017 г. № 67 (ред. от 10.07.2019) «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Горно-Алтайска» // Официальный портал муниципального образования «Город Горно-Алтайск». URL: <https://www.gornoaltaysk.ru>

¹⁷ Постановление Администрации г. Улан-Удэ от 6 июля 2017 г. № 214 (ред. от 29.05.2019) «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального жилищного контроля на территории городского округа «Город Улан-Удэ»» // Муниципальный вестник города Улан-Удэ. 2017. № 27.

¹⁸ Постановление администрации г. Пятигорска от 24 апреля 2014 г. № 1322 (ред. от 19.08.2019) «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального жилищного контроля»» // Пятигорская правда. 2014. 26 апреля.

¹⁹ Постановление мэрии г. Кызыла от 12 декабря 2012 г. № 2310 (ред. от 14.01.2014) «Об утверждении Порядка осуществления муниципального жилищного контроля в городском округе «Город Кызыл Республики Тыва»» // Кызыл-неделя. 2012. 21–27 декабря.

тельства (административно-контрольные органы, органы контроля) недопустима.

Необходимо обратить внимание еще на один аспект муниципального правового регулирования — закрепление наименования конкретного органа местного самоуправления на территории муниципального образования, осуществляющего муниципальный контроль. В основном такие наименования указываются в актах. Например, в соответствии с п. 1.2 Административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Нефтеюганска наименование органа местного самоуправления, осуществляющего муниципальный контроль: администрация города Нефтеюганска в лице службы муниципального контроля администрации города Нефтеюганска. Непосредственное осуществление муниципального контроля обеспечивает сектор муниципального жилищного и дорожного контроля органа муниципального контроля²⁰. Отметим, что в актах всех муниципальных образований ХМАО указано наименование конкретного органа муниципального контроля. Также в качестве положительных примеров можно привести указание на управление муниципального жилищного контроля Администрации города Архангельска²¹, отдел по жилищному контролю и защите прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства администрации города Белгорода²², комитет городского хозяйства администрации города Калининград²³, сектор муниципального контроля Администрации города Новошахтинска²⁴. Указание в муниципальном акте конкретного структурного подразделения органа местного самоуправления, которое осуществляет муниципальный контроль,

направлено на расширение гласности, открытости и доступности для физических и юридических лиц информации об органах, осуществляющих такой контроль.

Вместе с тем встречаются муниципальные акты, в которых не конкретизирован орган, осуществляющий муниципальный контроль. Например, в Положении о муниципальном контроле в области торговой деятельности на территории городского округа Большой Камень воспроизводится определение понятия муниципального контроля из федерального законодательства, его цели, предмет, но конкретный орган муниципального контроля не определен, указано лишь «Уполномоченный орган»²⁵.

В ряде муниципалитетов орган, осуществляющий контроль, вернее структурное подразделение органа местного самоуправления, указан не конкретно, что затрудняет понимание. Так, в Административном регламенте по исполнению муниципальной функции по осуществлению муниципального жилищного контроля на территории города Брянска записано: «Исполнение муниципальной функции осуществляет Брянская городская администрация в лице ее структурного подразделения, уполномоченного муниципальным правовым актом на осуществление муниципального жилищного контроля на территории города Брянска (далее — орган муниципального жилищного контроля) в соответствии с федеральными законами, законами Брянской области, нормативными правовыми актами города Брянска, настоящим административным регламентом (п. 1.3)»²⁶. В Порядке организации и осуществления муниципального жилищного контроля на территории Краснинского муниципального района Липецкой области также нет указания на конкретный орган муниципального контроля, используется формулировка «орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление муниципального жилищного контроля (далее — орган муниципального жилищного контроля)» (п. 1.1)²⁷. Местное сообщество, для которого публикуются

²⁰ Постановление Администрации города Нефтеюганска от 21 февраля 2019 г. № 41-нп (ред. от 03.02.2020) «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Нефтеюганска» // Здравствуйте, нефтеюганцы! 2019. 1 марта.

²¹ Постановление Главы муниципального образования «Город Архангельск» от 30 мая 2017 г. № 568 (в ред. от 03.06.2019) «Об утверждении Положения об управлении муниципального жилищного контроля Администрации муниципального образования «Город Архангельск» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Постановление администрации города Белгорода от 21 июня 2017 г. № 147 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории городского округа «Город Белгород» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Постановление администрации городского округа «Город Калининград» от 16 июня 2015 г. № 951 (ред. от 20.06.2018) «Об утверждении Административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории городского округа «Город Калининград» // Гражданин (специальный выпуск). 2015. 18 июня. № 30.

²⁴ Постановление Администрации г. Новошахтинска от 26 августа 2016 г. № 801 «Об утверждении Административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Новошахтинска» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Решение Думы городского округа Большой Камень от 31 октября 2019 г. № 238 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в области торговой деятельности на территории городского округа Большой Камень» // ЗАТО. 2019. 7 ноября.

²⁶ Постановление Брянской городской администрации от 4 октября 2013 г. № 2434-п (ред. от 04.10.2018) «Об утверждении административного регламента по исполнению муниципальной функции по осуществлению муниципального жилищного контроля на территории города Брянска» // Брянск. 2013. 11 октября.

²⁷ Постановление администрации Краснинского муниципального района Липецкой области от 7 декабря 2015 г. № 549 (ред. от 13.02.2019) «О порядке организации и осуществления муниципального жилищного контроля на территории Краснинского муниципального района» // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальные акты, затрагивающие их права, должно иметь возможность узнать из этих актов, какой непосредственно орган будет осуществлять проверки и другие контрольные мероприятия.

Представляется также недостаточным указать, что местная администрация осуществляет муниципальный контроль, поскольку ее структура охватывает различные подразделения, большинство из которых такой контроль не осуществляют. Вместе с тем подобные акты можно встретить. Например, в соответствии с п. 2.1. Порядка осуществления муниципального контроля на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области, на территории городского округа муниципальный контроль осуществляет мэрия города²⁸.

Муниципальными нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок исполнения функций и полномочий по муниципальному контролю, являются принятые органами местного самоуправления следующие акты: 1) порядки; 2) положения; 3) административные регламенты. Принимаются данные акты как представительным органом муниципального образования, так и местной администрацией. Например, в Ханты-Мансийске действуют следующие постановления администрации города: от 30 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении положения о порядке осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Ханты-Мансийска»; от 17 июля 2014 г. № 658 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории города Ханты-Мансийска»; от 23 июля 2014 г. № 679 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального жилищного контроля на территории муниципального образования городской округ город Ханты-Мансийск»; от 30 июля 2014 г. № 708 «Об утверждении административного регламента осуществления муницип-

ципального земельного контроля на территории муниципального образования города Ханты-Мансийска»; от 23 июня 2015 г. № 750 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории города Ханты-Мансийска»; от 10 августа 2015 г. № 933 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах городского округа город Ханты-Мансийск»; от 8 октября 2015 г. № 1191 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа город Ханты-Мансийск»; от 1 февраля 2016 года № 101 «Об утверждении положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования города Ханты-Мансийска»; от 1 августа 2017 г. № 698 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Ханты-Мансийска»; от 1 октября 2018 г. № 1043 «Об утверждении положения о порядке осуществления муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Ханты-Мансийска».

Таким образом, анализ уставов и иных муниципальных правовых актов муниципальных образований различных регионов позволяет утверждать, что муниципальный контроль осуществляют следующие субъекты: 1) должностные лица структурных подразделений местной администрации, специализирующиеся на конкретных видах муниципального контроля; 2) отдельное подразделение местной администрации, в котором сосредоточены все виды муниципального контроля; 3) различные подразделения местной администрации; 4) муниципальные учреждения; 5) муниципальные учреждения совместно со структурным подразделением местной администрации; 6) исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

²⁸ Постановление мэрии города муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО от 24 февраля 2012 г. № 713 (ред. от 18.10.2017) «О Порядке осуществления муниципального контроля на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области» // МИГ. 2012. 1 марта.

Литература

1. Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики : диссертация доктора юридических наук / П.А. Бышков. Москва, 2018. 554 с.
2. Пашков А.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.В. Пашков. Москва, 2014. 22 с.
3. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. Москва : Проспект, 2018. 184 с.

Community и пространственные модели его реализации

Чураков Сергей Константинович, доцент научно-образовательного центра «Урбанистика»
Московского архитектурного института (МАрХИ)
churakov55@yandex.ru

Продуктивное управление развитием городских территорий возможно только в диалоговом режиме власти и сообществ граждан. В современной России такой диалоговый режим при проектировании жилой среды находится в зачаточном состоянии. В том числе это связано с тем, что приемы работы с городскими территориями формулировались в условиях, когда не существовало понимания и не ставились задачи, рассматривающие взаимодействие пары «социальные структуры — пространственные модели».

Новая парадигма формирования комфортной городской среды предполагает как обязательное условие использование таких объемно-планировочных решений, в которых заложена возможность успешной реализации идеи активного самоуправления сообщества.

Ключевые слова: управление развитием территории, пространственные модели, местное самоуправление, двор, сообщества граждан.

Community and Spatial Models of Its Implementation

Churakov Sergey K., Associate Professor of the Urban Science Academic Center of the Moscow Institute of Architecture (MARKHI)

Productive management of the development of urban areas is possible only in the interactive mode of the authorities and communities of citizens. In modern Russia, such a dialog mode in the design of a residential environment is in its infancy. In particular, this is due to the fact that methods of working with urban territories were formulated in conditions when there was no understanding and no tasks were set that considered the interaction of a pair of “social structures - spatial models”.

The new paradigm of creating a comfortable urban environment assumes, as a prerequisite, the use of such spatial planning solutions, which provide the possibility of successful implementation of the idea of an active self-governing community.

Keywords: territory development management, spatial models, local self-government, yard, community.

Жизнь современного российского городского социума значительно отличается от подобного ему западноевропейского. Прежде всего, это касается существования различных типов самоорганизующихся городских сообществ и различных типов их взаимодействия с управленческими городскими структурами.

И тому есть вполне объективные объяснения.

При слабом действии механизмов горизонтального социального контроля всякая попытка реализации коллективного взаимодействия на уровне городских территорий обречена на провал. Это в свою очередь приводит к перманентной неуправляемости социумов, проживающих на этой территории, и, как следствие, — к разрушению самой территории.

Вполне очевидная мысль о том, что институты горизонтального контроля играют роль регуляторов в функционировании социумов, рассматриваемых в паре «социальные структуры — пространственные модели», приводит к выводу, что при отсутствии адекватной объемно-пространственной реализации их функционирование в значительной степени блокируется. Например, феномен дворового сообщества в отсутствие собственно двора с четко очерченными границами не реализуем в принципе.

Невозможно, или, во всяком случае, трудно сразу вспомнить пример. Здесь все противоречит этой идее — от отсутствия фиксированных границ в разных координатных плоскостях до коли-

чества людей, их социальной, культурной и иной идентификации.

Соответственно, в такой ситуации не формируется первичная самоуправляемая ячейка городского сообщества, которая в первую очередь характеризуется граничными количественными характеристиками, ниже и выше которых она физически не может сформироваться. Максимальная величина ее, если опираться на русскую традицию, это от 80 до 120 человек, что соответствует русской деревне как традиционному устойчивому самоуправляемому образованию, минимально включавшему 8—10 многопоколенных семей. В современных условиях это несколько иные цифры — от 30—40 до 250—300 человек, что связано с иными энтропийными свойствами данного типа сообщества¹.

Отсутствие в современном российском городе «первичной социальной ячейки» означает отсут-

¹ Энтропия — в широком смысле означает меру неупорядоченности или хаотичности системы: чем меньше элементы системы подчинены порядку, тем выше энтропия. Соответственно, количество элементов системы влияет на величину энтропии и связано с «неожиданностью» возникновения события. Количество «неожиданностей» в жизни социума напрямую влияет на саму возможность его устойчивого существования. А отсюда возникает понятие **информативности** — чем событие более предсказуемо, тем оно менее информативно. В отличие от города как феномена культуры, для небольшого сообщества или в традиционных терминах «общины» ограничение информативности — предсказуемость или степень неожиданности события — является граничным условием его существования.

ствие субъекта взаимодействия с муниципальной властью, что ее чиновников как нельзя больше устраивает, поскольку выводит их из-под «горизонтального контроля», оставляя только «свой» корпоративный контроль, который, строго говоря, контролем не является.

Мобилизационные возможности городских сообществ при таком слабом действии механизмов горизонтального социального контроля делают также слабо реализуемыми различные модели коллективного взаимодействия на всех уровнях функционирования города как социального, так и технологического в условиях внутренних и внешних вызовов. Это в основном касается ситуации повседневной жизни, не имеющей прямого отношения к чрезвычайным ситуациям, но обеспечивающей устойчивую базу для действий и в таковых.

Модели коллективного взаимодействия имеют четко выраженные этнокультурные, социальные и корпоративные особенности, визуализированные и реализованные через пространственные модели. Учитывая размытость в современном городе культурных и социальных границ, именно корпоративная принадлежность может служить основой для достаточно быстрого и эффективного формирования первичных городских сообществ, способных активно взаимодействовать с муниципальными и городскими властными структурами. Основное население городских территорий, которое объединено близкими поведенческими, ценностными или иными действительными признаками, взаимодействующее не только в жилом пространстве, но и в пространстве публичном, имеет значительные преимущества по управлению данной территорией по сравнению с другими.

Слабые механизмы горизонтального контроля и способности городских сообществ к интеграции приводят, в частности, к возможности манипулирования большими массами. Это оказывается возможным, поскольку они слабо структурированы и лишены первичного критического фильтра, оценивающего и активно реагирующего на социальные действия властей и внешние целенаправленные воздействия, основанные на технологиях манипулирования социумом. Отсутствие первичных городских пространственных ячеек (двор, квартал, «парцелла»), формирующих устойчивое позиционирование своих членов по отношению к «внешним» городским пространствам и внешним воздействиям, позволяет искусственно создавать суррогатные идентичности и успешно манипулировать ими (киевский Майдан — классический пример манипулирования большими массами с помощью такого рода технологии). Противодействие этим

суррогатам чрезвычайно усложнено в условиях современного города. Ошибка советского времени как раз и заключалась в целенаправленном противодействии появлению таких ячеек и через механизм политического контроля, ориентированного на крайне низкий интеллектуальный уровень функционеров, и через теорию и практику советского градостроительства 60–90-х годов, исключавшего всякую физическую возможность как для возникновения, так и для успешного функционирования таковых. Пространства советских городов принципиально исключали сомасштабность человеку, именно поэтому столь сильно сработал феномен пешеходной улицы, вернувший горожанам гуманитарное восприятие и «освоение» города.

«Парцелла» (изначально обозначение семейного надела в античном Риме, жилое образование, которое привычнее называть «двором», но в ряде случаев отличающееся от него, может включать несколько традиционных «дворов»; термин был предложен архитектором А. Скоканом в 90-е годы при работе с исторически сложившимися жилыми пространствами ул. Остоженки в Москве) образуется вокруг и с опорой на традиционные и прочные социальные связи, формирующиеся преимущественно на личных контактах, на отношениях среди «своих», семьи, соседей, близких друзей, коллег и т.д. К подобным сообществам относится известная максима — «самый близкий родственник — это сосед».

Главные свойства таких связей, как отмечает И. Дискин, заключаются в высоком уровне моральных требований, предъявляемых к своим «близким», и в этом отношении соседи по жилому пространству вне конкуренции. И второе свойства этого типа связей — «достаточно высокое чувство ответственности за «своих», за свое непосредственное окружение». «...Этот круг отношений регулируется партикулярными, но отнюдь не универсалистскими ценностями...»².

Для практической работы с территорией именно партикулярные ценности являются определяющими, а не универсальные. Городские пространства, ориентированные на универсалии любого порядка, остаются практически необжитыми, как, например, многочисленные «центральные площади» советских городов, реализовавшие такую ценность. В то же время площади в городах необремененных советской или любой другой идеологией органичны городскому социуму.

Пространства партикулярных ценностей принципиально отличаются от пространств уни-

² Дискин И. Что впереди? Россия, которая (все еще) возможна. М., 2014. С. 112.

версальных ориентацией на человеческий масштаб. Этот масштаб является основой их физического воплощения, он не может не быть человеческим, гуманитарным. И наоборот, реализация «универсалий» не может иметь человеческого измерения. Пространства городов эпохи оттепели, при всей декларативной пафосности гуманитарного подхода, по сути оказались крайне тоталитарны и мало приспособлены к нормальной жизни горожан.

Для того чтобы говорить о реальном проектировании территориальных объектов, ассоциируемых с проблематикой комфортной городской среды, прежде всего необходимо дать им определение. Не техническое или технологическое определение, а содержательное, даже идеологическое.

До тех пор, пока нет корректных определений объекта, нет смысла формулировать технические граничные условия его реализации.

Например, введение определений публичных и общественных пространств и содержательное их разведение. Вполне очевидно, что внутри каждого определения содержится типологический ряд, отображающий его сложную социально-культурную структуру. Такое понятие, как городская площадь, требует содержательного анализа и, как следствие, его типологическую таблицу с набором граничных параметров. Параметров, которые не ограничиваются исключительно физическими характеристиками, но и имеющими социокультурное выражение в функционале, стилистике, степени связности с другими подобными объектами и т.д.

Говоря о традиционном минимальном модуле городских пространств — «дворе», необходимо дать его содержательное определение в том числе и с точки зрения этнокультурной. Только после этого можно говорить о наиболее важных «технических» характеристиках: границы объекта, степень его «открытости» во «внешний мир», планировочные и иные свойства системы «дворов» как градообразующих элементов городской среды, связь демографической и социальной структуры с планировкой и функциональным зонированием.

Важный момент, определяющий границы физического пространства «двора», это количество «своих» внутренних связей. Очевидно, что это граничное число, минимально исчисляемое несколькими десятками людей по всей возрастной и гендерной линейке: нижние границы — это 30–40 жителей, 900–1200 кв. метров общей площади, 1000–1500 кв. метров площади участка, включающего здания, публичные и технологические пространства при нормативной плотности не выше 400 человек на гектар.

Каковы необходимые и достаточные условия формирования двора? Его базовое свойство заключается в том, что это пространство ограниченного доступа. Уточним: двор — это пространство, в котором неформальные функции управления его территорией осуществляются сложившимся социумом. Отсюда две главных, определяющих, или достаточно необходимых, функции двора — быть физически замкнутым для внешнего проникновения во всех смыслах и иметь сложно структурированный социум, осмысляющий себя как целое, связанное с данной территорией. Без этих позиций двора не может быть как такового. Кстати, есть еще понятие «дворик». Это что и как с этим обходиться?

Первая позиция — замкнутость пространства двора определяется его геометрическими и планировочными характеристиками. Термин «планировочные характеристики» означает наличие внутренней структуры, отвечающей структуре социума, обживающего данное пространство. Здесь важны не только социопсихологические аспекты, но и этнокультурные, что значительно сложнее первых.

Геометрические характеристики — это достаточно просто:

- замкнутый контур и, следовательно, отсутствие транзита;

- визуализация границ — извне, из внешнего мира, видно обособленное дворовое пространство (чье-то, кому-то принадлежащее, со своими законами проживания и приватное — внутренний мир двора, свои легенды, секреты, герои и т.д.), изнутри — разделение на «свое пространство» и внешний мир, не чужой, но внешний, в котором протекает другая жизнь и где другие поведенческие стереотипы;

- наличие буферной зоны между пространством двора и пространством улицы, как правило, это палисадник перед внешним фасадом или тротуар с зеленой зоной;

- индивидуализация внешнего вида (фасады и пластика земли) — фиксация личностных характеристик, важных как для социума, так и для каждого его члена, например: «Мы живем в доме под башней»;

- иерархичность внутренней структуры — понятные всем зоны, занятые разными группами в разное время со своими законами освоения пространства. Например, детская площадка, где нельзя курить — не запрещено, а не принято, и поэтому запрещено;

- насыщенность малыми формами и элементами озеленения, играющими в том числе роль смысловых доминант и знаков внутренних границ;

- сложно-структурированный социум, обживающий пространство двора. Здесь важны не

только качественные, но и количественные характеристики. Для того чтобы «дворовый социум» состоялся, его количественные характеристики должны быть определены в своих верхних и нижних граничных показателях для каждой социально-культурной группы. При слишком малом количестве «соседей» в нем не сможет возникнуть необходимое и достаточное количество межличностных связей. При слишком большом количестве — отсутствует чувство общности, принадлежности к одному сообществу. Постоянно фиксируются неизвестные, или, скорее, неузнаваемые личности, а это стресс. Когда во дворе нет «чужаков», нет и стресса (как правило).

Важный момент — количество людей, которые человек способен визуально запомнить и, следовательно, отождествить себя с кругом людей, живущих рядом. В среднем оно не превышает 90–120 человек. При количестве меньше 30–40 возникает эффект навязанного соседства, что не является позитивным, особенно при информационной перегрузке, характерной для сегодняшнего дня. При количестве свыше 200 человек сообщество начинает структурироваться не как одно целое, а как сумма нескольких сообществ, проживающих на одной территории и, возможно, конфликтующих между собой. Границы между этими сообществами будут размываться, и двор не сможет сформироваться, несмотря на все геометрические признаки его существования.

В пространстве двора не только главными, но и первичными оказываются не «универсальные ценности», а партикулярные, как ни странно, не имеющие самоценного места в современных моделях социальных институтов.

Обезличенный «глобалистский универсум» не только не работает в масштабе «двора», но и крайне агрессивен и разрушителен по отношению к социуму, возникающему на его основе. На уровне управления развитием территории такая агрессия проявляется в первую очередь в лишении ее всякой организационной (институализированной) и бюджетной самостоятельности. Печальная судьба местного самоуправления в Москве (и не только, к сожалению) — тому хорошая иллюстрация.

Таким образом, одной из основных задач, связанных с успешным развитием полноценной, успешно (само)управляемой городской средой, является пространственная локализация ядер социальной стабильности и реализация действенного горизонтального контроля (что и есть собственно «самоуправление») с четко выявленным мотивированным поведенческим стереотипом.

Еще один аспект, необходимый для реализации полноценного двора, это рассмотрение двора как институтированной первичной единицы

местного самоуправления со всеми вытекающими отсюда властными полномочиями и бюджетированием. Надо понимать, что одним из самых сильных факторов является сама возможность деятельного участия жителей в формировании и существовании своего жилого пространства. Дворовое сообщество (или в традиционной терминологии «община») в такой парадигме начинает выступать в качестве субъекта власти по отношению к власти муниципальной, что переводит взаимоотношения их в отличное от сегодняшнего положение.

Практическая задача заключается в интенсификации процессов формирования устойчивого самоуправляемого сообщества жителей. Здесь ждать, пока «община» сформируется естественным путем — подход контрпродуктивный. Необходимость управления процессом его формирования вполне очевидна.

Не факт, что простое наличие специфического пространства «двора» — достаточное условие для возникновения сообщества, на практике могущего осуществлять функции горизонтального контроля за действиями муниципальных властей и, что более важно, реализующего на практике свой организационно-управленческий потенциал. Преодоление бесконечной и всеобъемлющей «властности» власти требует не только пространственной и социальной консолидации, но и опыта построения и встраивания в сложное структурированное сообщество. А таких людей и профессий не так уж и много. Первое, что приходит на ум, — это военные пенсионеры. Способность определить проблему, построить тактику и стратегию ее решения — и, что самое главное, реализовать все это в действиях с фиксируемым результатом — лучше всего проявляется именно в этой среде. Поэтому, если речь идет о необходимости энергичного запуска процесса формирования горизонтального контроля при развитии территории города как целого, и в его локальных местах как планировочного и пространственного развития и как системы управления городом, выбор социального агента весьма ограничен. Может быть, даже предопределен.

Следующий аспект проблемы — это взаимодействие, или, скорее, борьба властных «персонажей» на субъектном уровне. Миф о сплоченности «аппарата» и «команды» губернатора настолько очевиден, что не требует особой расшифровки. И тогда «община» как субъект первичного гражданского общества выступает в качестве инструмента борьбы губернатора (в том числе как представителя федеральной власти) с «аппаратом». Термин «борьба» использован совершенно сознательно, поскольку речь идет о властных полномочиях, которые добровольно никто не отдает.

Муниципальная «элита», по большому счету, никогда не была и не могла быть инструментом реализации политической воли губернатора по той простой причине, что она сама является субъектом власти со своими приоритетами. При этом такой властный субъект обладает значительно большей реальной властью, чем губернатор. Власть политическая является заложником власти аппаратной, и выигрывает практически всегда аппарат. В отсутствие действенного гражданского общества, осуществляющего не только горизонтальный контроль, но и практическое управление развитием территории, политическая власть оказывается один на один с многочисленным, сплоченным и весьма профессиональным противником, способным смикшировать любое решение власти — судьба Национальных проектов тому примером.

Развивая действенное самоуправление, губернатор перераспределяет властные полномочия на уровне муниципии, т.е. отбирает их у аппарата руководства городом или районом и передает их местным самоуправляемым сообществам прежде всего на уровне принятия решений. Это относится прежде всего к низовому и среднему муниципальному управленческому звену. Институализируя субъект гражданского общества, наделяя его реальными управленческими и финансовыми полномочиями, возможностями пространственной реализации, политическая власть субъекта Федерации создает, помимо горизонтального

контроля, еще и горизонтальные управленческие структуры.

Управление муниципальной территорией осуществляют две параллельные конкурирующие структуры, взаимодополняющие и взаимоконтролирующие друг друга. Губернатору при таком раскладе остаются роль третейского судьи и возможность сосредоточиться на стратегических целях.

«Раньше или позже, но властному сословию придется признать, что и в пределах «страны административной реальности» сосуществуют две разные действительности. Есть сфера повседневного функционирования, в которой задачи распределения благ могут решаться относительно успешно сообразно административно-территориальному делению. И есть область развития, имеющая опору единственно в местных сообществах, хотя движителями изменений могут быть и государственные и частные корпорации»³.

Мировая практика демонстрирует достаточно много примеров успешной реализации подобных управленческих моделей. Вполне достаточно упомянуть опыт Бразилии, где партисипаторное бюджетирование позволило решить сложнейшие технологические и социальные проблемы, которые десятилетиями не могли решить традиционные властные институты. В этом смысле Россия уж точно не является чем-то особенным.

³ Глазычев В.Л. Город без границ. М. : Издательский дом «Территория будущего», 2011. 397 с.

Литература

1. Глазычев В.Л. Город без границ / В.Л. Глазычев. Москва : Территория будущего, 2011. 397 с.
2. Дискин И.Е. Что впереди? Россия, которая (все еще) возможна / И.Е. Дискин. Москва : РОССПЭН, 2014. 302 с.

Уважаемые авторы!

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

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

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Лучшие муниципальные практики: муниципалы выигрывают в судах

Продолжаем рубрику, где публикуем информацию о судебных решениях, в которых выигрывают именно органы местного самоуправления. С учетом поправок к Конституции РФ*, принятых в первой половине марта 2020 г., актуальность данного материала возрастает. Если мы говорим о единой системе публичной власти, то и отношение к органам местного самоуправления необходимо менять. Нельзя рассматривать муниципальный уровень как исключительно коррупционный и безграмотный. Нельзя органы местного самоуправления огульно очернять и дискриминировать. В органах государственной власти работают такие же люди, которые совершают аналогичные ошибки. Если органы государственной власти и органы местного самоуправления на конституционном уровне провозглашены как элементы единой системы публичной власти, то начинать нужно с взаимного уважения и помощи.

*Главный редактор
Екатерина Шугрина*

В материалах дела отсутствуют доказательства события правонарушения и виновности лица, которому назначено наказание

24 января 2020 г. Постановлением Ростехнадзора администрация Субботинского сельсовета была привлечена к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.2 КоАП РФ¹, и назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 20 тысяч рублей. Основанием послужило проведение плановой выездной проверки Ростехнадзора в части безопасной эксплуатации гидротехнического сооружения администрацией Субботинского сельсовета, которая является его собственником.

Проверив материалы дела, судья Шушенского районного суда пришел к выводу, что постановление по делу об административном правонарушении должно быть мотивированным, т.е. содержать ссылку на доказательства и их оценку, подтверждающие событие административного правонарушения и виновность лица, которому назначено соответствующее наказание, при этом доказательства вины этого лица должны иметься в материалах дела. Вместе с тем в материалах дела отсутствуют сведения о том, кем эксплуатируется проверяемое гидротехническое сооружение, собственником или иным лицом, чем подтверждается факт его эксплуатации, объяснение по этому поводу от работников администрации Субботинского сельсовета, в том числе присутствующих при проведении проверки, не отбиралось, иные доказательства также отсутствуют. При этом сам по себе факт

нахождения в собственности МО «Субботинский сельсовет» указанного ГТС не свидетельствует об эксплуатации сооружения именно собственником. При указанных обстоятельствах дело об административном правонарушении было рассмотрено поверхностно и неполно, что не позволило принять обоснованное решение. На этом основании суд решил постановление Ростехнадзора по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 9.2 КоАП РФ, в отношении администрации Субботинского сельсовета Шушенского района Красноярского края отменить, дело об административном правонарушении вернуть на новое рассмотрение в Енисейское управление Ростехнадзора.

Более подробно см.: Решение судьи Шушенского районного суда Красноярского края от 6 марта 2020 г. по делу № 12-21/2020 УИД: 24RS0059-01-2020-000139-93.

Прокурору отказано в удовлетворении требования о государственной экспертизе проектной документации на строительство сельского Дома культуры, строительство которого осуществляется на основании типовой проектной документации в рамках национального проекта

Прокурор обратился в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц в связи со строительством сельского Дома культуры в селе Средний Сантимир Ульяновской области. По мнению прокурора, не проведена государственная экспертиза технической документации, Агентство архитектуры и градостроительства Ульяновской области заблаговременно не уведомлено о строительстве.

Административный ответчик пояснил, что строительство ведется в соответствии с типовой проектной документацией, разработанной еще в 2013 г. Суд констатировал, что сельский Дом

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

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

культуры села Средний Сантимир построен за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ. Его технические характеристики: нежилое, на 200 мест, общая площадь 421,8 кв. м., этажей — 1. При этом он не является особо опасным, технически сложным или уникальным, т.е. попадает под объекты, указанные в п. 4 ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ². Доводы административного истца о том, что в силу п. 3.4 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ (в ред. по состоянию на 30.09.2017) проектная документация объектов, строительство которых финансируется за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, подлежит государственной экспертизе, не состоятельны — в данном случае необходимо исходить из технических характеристик объекта.

Кроме того, административный иск подан в интересах неопределенного круга лиц, однако не представлено доказательств, в чем выражено нарушение прав и свобод жителей, — никто из них не обращался. В удовлетворении административного иска отказано.

Данный вопрос исследовался минимум в двух судебных решениях, принятых в Ульяновской области. Более подробно см.: Решение Мелекесского районного суда Ульяновской области от 10 февраля 2020 г. по делу № 2-2-36/2020 УИД 73RS0012-02-2019-000555-45; Решение Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 7 февраля 2020 г. по делу № 2а-67/2020 73RS00-25-01-2019-001338-64.

Суд признал отсутствие факта незаконного бездействия администрации сельсовета при содержании дорог

Прокурор Козульского района Красноярского края, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с административным иском с заявлением к администрации п. Новочернореченский Козульского района Красноярского края о признании бездействия незаконным и возложении обязанности устранить нарушения законодательства о безопасности дорожного движения. Основанием послужило наличие дефектов дорожного полотна, отсутствие достаточного уровня освещения дороги и наличия на ней заградительного блока. Между тем с момента обнаружения недостатков администрация установила недостающие фонари уличного освещения. В отношении дефектов дорожного полотна указано на то, что произвести необходимые земляные работы в настоящее время не представляется возможным в связи с погодными условиями, при этом установлены конкретные сроки устранения дефекта —

май 2020 г. Таким образом, администрацией были приняты всевозможные меры для устранения обнаруженных нарушений. С учетом изложенного Козульский районный суд признал, что со стороны администрации отсутствуют факты, свидетельствующие о незаконном бездействии, нарушений законодательства не допущено, и оставил административное исковое заявление без удовлетворения.

Более подробно см.: Решение Козульского районного суда Красноярского края от 5 февраля 2020 г. по делу № 2а-115/2020 24RS0029-01-2019-000875-41.

Бездействие органов местного самоуправления является законным, поэтому вмешательство органов прокуратуры рассматривается как вмешательство в деятельность по решению вопросов местного значения

Прокурор Майнского района Ульяновской области обратился в суд с административным иском с заявлением в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к администрации муниципального образования «Майнский район» Ульяновской области о признании незаконным бездействия по непринятию надлежащих мер, направленных на содержание автомобильных дорог Майнского района Ульяновской области и понуждение по обеспечению беспрепятственной транспортной доступности путем строительства облегченного или переходного типа дорожного покрытия на указанных улицах в срок до 1 июля 2020 г. По мнению суда, обязывая органы местного самоуправления провести строительство новых дорог, финансирование которых не предусмотрено в бюджете муниципального образования на соответствующий финансовый год и плановый периоды, административный истец фактически просит о перераспределении в судебном порядке бюджетных средств, что не относится к компетенции суда и приведет к вмешательству в организационно-распорядительную деятельность органов местного самоуправления. Следовательно, требование прокурора о совершении определенных действий может быть принято лишь при установлении неправомерного действия или бездействия административного ответчика. Вместе с тем установленные по делу обстоятельства в их совокупности не дают оснований признать бездействие административного ответчика незаконным.

Понуждение администрации муниципального образования «Майнский район» Ульяновской области к строительству облегченного или переходного типа дорожного покрытия автомобильной дороги в срок до 1 июля 2020 г. является ограничением права органа местного самоуправления в решении вопросов местного значения в пределах предоставленных законодательством пол-

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

номочий, в том числе в рамках осуществления дорожной деятельности в отношении дорог местного значения, что противоречит ст. 12, 130 Конституции РФ, которые предусматривают самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, гарантированную к тому же ст. 10 Конституции РФ, запрещающей судам вмешиваться в компетенцию исполнительной власти. Принимая во внимание изложенное, суд приходит к выводу, что заявленные требования административного истца удовлетворению не подлежат.

Более подробно см.: Решение Майнского районного суда Ульяновской области от 31 января 2020 г. по делу № 2а-1-33/2020.

Сотрудники ОГИБДД не провели надлежащий сбор доказательств по делу об административном правонарушении — фотоаппарат не является средством фиксации колеености

Мировому судье судебного участка № 2 Майнского района Майнского судебного района Ульяновской области поступило административное дело ОГИБДД МО МВД России «Майнский» по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ в отношении главы администрации «Старомаклаушинское сельское поселение» Майнского района Ульяновской области (на улице еСТЬ колея глубиной от 9 до 16 см). Изучив все обстоятельства, суд пришел к выводу, что в материалах дела отсутствуют доказательства проведения старшим инспектором безопасности дорожного движения ОГИБДД МО МВД России «Майнский» замеров колеености дорог в соответствии с требованиями ГОСТ 32825-2014. Фотоаппарат измерительным прибором не является. Производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ, прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Более подробно см.: Постановление мирового судьи судебного участка № 2 Майнского района Майнского судебного района Ульяновской области по делу об административном правонарушении от 24 января 2020 г. по делу № 5-1/2020.

По мнению суда, нет состава административного правонарушения; жалоба государственного инспектора оставлена без рассмотрения в связи с пропуском срока обжалования

На основании постановлений государственного инспектора по надзору за гидротехническими сооружениями Енисейского управления Ростехнадзора администрации Субботинского и Иджинского сельсоветов Шушенского района Красноярского края были привлечены к административной ответственности по ст. 9.2 КОАП РФ (штраф 20 тыс. руб.). Решением судьи Шушенского

районного суда постановления были отменены, производства прекращены на основании п. 2 ч. 1 ст. 24,5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Государственный инспектор, вынесший обжалованные постановления, обратился в Красноярский краевой суд с жалобой на решения районного суда. Изучив жалобы государственного инспектора Енисейского управления Ростехнадзора, специалисты Института сочли указанные в них доводы необоснованными и подготовили соответствующие возражения. Специалисты учреждения также обратили внимание Красноярского краевого суда и на нарушение процессуального порядка обжалования решений районного суда, выразившееся в пропуске процессуальных сроков на подачу такой жалобы в отсутствие уважительной причины. По итогам рассмотрения жалоб государственного инспектора Красноярский краевой суд возвратил указанные жалобы без рассмотрения по существу ввиду пропуска процессуального срока.

Более подробно см.: Определение судьи Красноярского краевого суда от 23 января 2020 г. по делу № 7р-35/20.

Должностные лица, обеспечивающие рассмотрение административного дела, нарушили права потерпевшей стороны, не исследовали все обстоятельства по делу об административном правонарушении

Постановлением ВрИО руководителя Управления УФАС России по Красноярскому краю глава Абанского сельсовета был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ (Нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд) с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 30 000 руб. В основу жалобы в Абанский районный суд Красноярского края легли доводы о том, что при рассмотрении дела Красноярским УФАС России не были исследованы все обстоятельства, имеющие значения для правильного разрешения дела. В частности, к рассмотрению материалов административного дела должно было быть привлечено потерпевшее лицо — исполнитель работ по муниципальному контракту. Однако должностным лицом Красноярского УФАС России мер по привлечению потерпевшего лица и его извещению предпринято не было. Таким образом, должностным лицом не было обеспечено право потерпевшего на участие в деле об административном правонарушении. Суд отменил незаконное постановление, материалы дела направлены на новое рассмотрение в УФАС России по Красноярскому краю.

Более подробно см.: Решение судьи Абанского районного суда Красноярского края от 21 января 2020 г. по делу № 12-3/2020 24RS0001-01-2019-000680-73.

Жалоба подана ненадлежащим должностным лицом

Решением судьи Козульского районного суда Красноярского края от 12 сентября 2019 г. было отменено постановление главного государственного инспектора отдела по надзору за гидротехническими сооружениями Енисейского управления Ростехнадзора. Указанным решением было отменено постановление о привлечении к административной ответственности — наказании в виде штрафа 20 000 руб. за административное правонарушение, предусмотренное ст. 9.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение требований к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, установленных законодательством Российской Федерации). Ростехнадзор с указанной позицией не согласился и направил жалобу в Красноярский краевой суд. Специалисты Института обратили внимание суда на то, что жалоба в Красноярский краевой суд была подана за подписью представителя Ростехнадзора по доверенности. При этом, согласно ч. 5 ст. 30.9 КоАП РФ, решение суда по жалобе на вынесенное должностным лицом постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано помимо лиц, указанных в ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ (т.е. лицом, привлекаемым к ответственности, его защитниками и представителями), должностным лицом, вынесшим такое постановление. Таким образом, представитель Ростехнадзора по доверенности не был уполномочен подавать жалобу, это мог сделать главный государственный инспектор, вынесший постановление по делу, либо административный орган мог обратиться с просьбой о принесении протеста на решение по жалобе. Красноярский краевой суд жалобу Ростехнадзора оставил без рассмотрения, тем самым решение суда об отмене постановления о привлечении к административной ответственности администрации поселка Новочернореченский осталось без изменения.

Более подробно см.: Определение судьи Красноярского краевого суда от 19 декабря 2019 г. по делу № 7р-833/2019.

Порядок предоставления муниципального имущества в аренду социально ориентированным некоммерческим организациям регулируется нормами муниципальных нормативных правовых актов

Приказом Ханты-Мансийского УФАС от 12 октября 2017 г. возбуждено дело и создана комиссия

по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции; Предписанием от 31 января 2019 г. на администрацию возложена обязанность внесения изменений в муниципальный правовой акт. По мнению УФАС, правила предоставления муниципального имущества регулируются только нормами законодательства о конкуренции. По мнению органов местного самоуправления города, этот вопрос регулируется ст. 31.1 Закона о некоммерческих организациях, где прямо предусмотрено, что порядок формирования, ведения, опубликования перечней муниципального имущества, а также порядок и условия предоставления этого муниципального имущества во владение и (или) пользование социально ориентированным некоммерческим организациям устанавливаются именно муниципальными нормативными правовыми актами.

Суд подчеркнул, что, вопреки позиции антимонопольного органа, предоставление муниципального имущества в аренду социально ориентированным некоммерческим организациям допускается без проведения торгов; порядок предоставления такого имущества регулируется нормами муниципальных нормативных правовых актов, а не Правилами, утвержденными Приказом ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67. Причем Порядок, утвержденный решением Думы Администрации города Ханты-Мансийска от 10 апреля 2017 г. № 303, не отличается от аналогичного порядка и условий предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) пользование на долгосрочной основе федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1478. Арбитражные суды пришли к выводу об отсутствии в действиях администрации города нарушений ч. 1 ст. 15 Закона «О защите конкуренции» и обоснованно удовлетворили заявленные ей требования, признав решение и предписание, вынесенные Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре незаконными.

Более подробно см.: Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 мая 2019 г. по делу № А75-6108/2019. Решение оставлено без изменения на основании Постановления Восьмого арбитражного апелляционного суда от 5 сентября 2019 г. № 08АП-9552/2019 по делу № А75-6108/2019 и Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25 декабря 2019 г. № Ф04-6291/2019 по делу № А75-6108/2019.