

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

РИСКИ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ЖКХ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПЕРСОНА

СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 4 / 2020

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Симонова С.В. Кто управляет умными городами, или
Муниципально-правовые риски цифровизации городского
хозяйства3

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Раздьяконова Е.В. Социальное благополучие граждан
как условие предоставления межбюджетных трансфертов
в местный бюджет9
Васильев С.А. Проблема определения статуса председателя
контрольно-счетного органа муниципального образования 13

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления
местного самоуправления в федеральных территориях России 17
Дементьева О.А. Территориальные реформы местного
самоуправления в Российской Федерации как способ
достижения экономических целей.....22
Коростелева М.В., Коростелева Н.В. О методике
формирования индекса качества городской среды27

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Дементьев А.Н. Законодательные аспекты территориальных
реформ на местном уровне во Франции и в России.....33

ЭКСПЕРТЫ ОБСУЖДАЮТ

Пахомов А.В. Об особенностях применения нового
законодательства об обязательных требованиях
на муниципальном уровне.....41

РЕЦЕНЗИЯ

Михеева Т.Н. Правовые формы и инструменты в сфере
хозяйственной деятельности муниципальных образований
(рецензия на монографию Кондратенко З.К. Правовые
инструменты участия муниципальных образований
в хозяйственной деятельности : монография / З.К. Кондратенко ;
Марийский государственный университет. Йошкар-Ола :
Принтекс, 2019. 456 с.).....45

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Лучшие муниципальные практики: муниципалы выигрывают
в судах47

ЭКОНОМИКА И ИНВЕСТИЦИИ

Карпатницкая А.В. Применение экономико-статистических
методов выявления наличия корреляционной связи
в управлении деятельности организации.....49
Пожидаева Е.С. Подбор эмитентов для формирования
инвестиционного портфеля на Московской бирже55

Главный редактор:

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

Бякина 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);

Кожевников Олег Александрович, доктор
юридических наук, профессор, профессор кафедры
конституционного права Уральского государственного
юридического университета; профессор кафедры
конституционного и международного права Уральского
государственного экономического университета
(г. Екатеринбург);

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

Ларичев Александр Алексеевич, доктор юридических
наук, доцент, заместитель декана факультета права
по научной работе, профессор департамента публичного
права НИУ ВШЭ (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. Высокоского 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 16.12.2020.
Номер вышел в свет 24.12.2020.
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. 4 / 2020

MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

- Simonova S.V.** Who Governs Smart Cities or Municipal Law
Risks of Digitalization of Urban Infrastructure 3

MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

- Razdyakonova E.V.** Social Welfare of Citizens as a Condition
for Provision of Inter-Budget Transfers to the Local Budget 9
- Vasilyev S.A.** The Issue of the Determination of the Status
of the Chairperson of a Control and Accounts Body
of a Municipal Structure 13

TERRITORY DEVELOPMENT

- Praskova S.V.** On the Obligatory Character of Local
Self-Government in Federal Territories of Russia 17
- Demytyeva O.A.** Territorial Reforms of Local Self-Government
in the Russian Federation as a Means of Achieving Economic Goals ... 22
- Korosteleva M.V., Korosteleva N.V.** On the Methodology
of Calculation of the Urban Environment Quality Index 27

FOREIGN EXPERIENCE

- Demytyev A.N.** Legislative Aspects of Local Territorial Reforms
in France and Russia 33

EXPERTS' DISCUSSION

- Pakhomov A.V.** On Peculiarities of the Application
of New Laws on Obligatory Requirements on the Municipal Level 41

REVIEW

- Mikheeva T.N.** Legal Forms and Instruments in Economic
Operations of Municipal Structures (a Review of a Monograph
by Z.K. Kondratenko Legal Instruments of the Involvement
of Municipal Structures in Economic Operations : Monograph /
Z.K. Kondratenko ; Mari State University. Yoshkar-Ola :
Printex, 2019. 456 p.) 45

JUDICIAL PRACTICE

- The Best Municipal Practices: Municipality Members Win in Courts..... 47

ECONOMY AND INVESTMENT

- Karapatnitskaya A.V.** The Application of Economic and Statistical
Methods of Identification of the Presence of a Correlation
Relationship in Organization Activity Management 49
- Pozhidaeva E.S.** Selection of Issuers to Establish an Investment
Portfolio at the Moscow Stock Exchange 55

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);

Kozhevnikov Oleg A., LL.D., Professor, Professor
of the Department of Constitutional Law of the Ural State
Law University; Professor of the Department of Constitutional
and International Law of the Ural State Economic University
(Yekaterinburg);

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

Larichev Alexander A., LL.D., Associate Professor,
Deputy Dean of the Faculty of Law for Research, Professor
of the Department of Public Law of the National Research
University Higher School of Economics (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 Politology, 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 16.12.2020.
Edition printed 24.12.2020.
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.

Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства*

Симонова Снежана Владимировна, старший преподаватель кафедры социального и семейного законодательства Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова (ЯрГУ), эксперт Аппарата Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, кандидат юридических наук
snezh-simonova@yandex.ru

В работе анализируются муниципально-правовые проблемы цифровизации городского хозяйства. Автор выделяет три группы юридических рисков, возникающих в системе отношений между органами местного самоуправления умных городов, органами государственной власти, населением и цифровыми компаниями. Первая группа проблем связывается с ограниченными правами муниципальных образований на данные, обращающиеся в инфраструктуре умного города. Риски ослабления демократических начал городского управления исследуются в контексте практики отстранения населения муниципальных образований от решения содержательных вопросов повестки городской цифровизации. Особо подчеркиваются угрозы, связанные с усилением роли влияния цифровых компаний в механизме решения вопросов местного значения. В заключение формулируются возможные направления уточнения правового режима городских данных как залога сохранения организационной и экономической самостоятельности цифровизируемых муниципалитетов.

Ключевые слова: умные города, городские данные, органы местного самоуправления, население, цифровизация, риски, городское хозяйство, муниципальные образования.

Who Governs Smart Cities or Municipal Law Risks of Digitalization of Urban Infrastructure

Simonova Snezhana V., Senior Lecturer of the Department of Social and Family Legislation of the P.G. Demidov Yaroslavl State University (YarSU), Expert at the Administrative Office of the Human Rights Commissioner for the Yaroslavl Region, PhD (Law)

The article deals with the municipal problems emerging in the context of urban digital economy. The author emphasizes three types of legal risks in collaboration of local authorities, state governments, citizens and private sector of smart cities. Firstly, limited municipal rights on urban data are noted. After that the author pays attention to democracy risks connected with low citizen involvement in discussing plans of urban digitalization. Finally the problems of private city government leading to their huge powers in solving urban issues are mentioned. In conclusion the author suggests some possible ways to improve legal status of urban data in order to enhance institutional and financial independent of digital municipalities.

Keywords: smart cities, urban data, local authorities, citizens, digitalization, risks, municipal services, municipal formations.

В настоящее время в нашей стране реализуется разработанный Минстроем России проект «Умный город», предусматривающий цифровизацию городского хозяйства на основе цифровых технологий и инженерных решений. Мероприятия программы группируются в рамках восьми направлений, охватывающих сферы ЖКХ, транспорта, общественной и экологической безопасности, туризма, связи, городского управления и городской среды. Предполагается, что проект умного города первоначально реализуется на территории отобранных муниципальных образований с подкреплением соответствующего решения Минстроя положениями трехстороннего соглашения между ведомством, региональными и муниципальными органами власти¹. В то же время отдельные элементы цифровизации (системы видеонаблюдения, интеллектуального учета коммунальных ресурсов, городские сети Wi-Fi, умные светофоры и

прочие достижения технического прогресса) активно внедряются в жизнь многих муниципальных образований вне зависимости от участия городов в ведомственной программе умного города².

Несмотря на неоспоримые преимущества цифровизации муниципального хозяйства, все большее число иностранных специалистов акцентируют внимание на вызовах, переживаемых органами местной власти и жителями умных городов. Среди наиболее серьезных — ослабление демократических начал в управлении и «приватизация» городских дел, вносящие дисбаланс в отношения муниципальных образований, их населения и коммерческих структур³.

Интересно, что в российской юридической литературе традиции освещения проблематики

¹ Проект умного города активно реализуется в Челябинской области, Республике Татарстан, Пермском крае, Саратовской области и прочих регионах (г. Сатка, Казань, Пермь, Саратов и др.).

² Предполагается, что в рамках проекта умного города внедрение цифровых технологий в городское хозяйство будет производиться на комплексной и системной основе с использованием цифровых платформ и технологий, базирующихся на обработке больших данных, технологии интернета вещей, смарт-контрактов и прочих инструментов цифровой экономики.

³ См.: Mosco V. The Smart City in a Digital World. UK : Emerald Publishing Limited, 2019.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31346.

умных городов начинают формироваться в ином ключе. Отдельные авторы хотя и упоминают о точечных проблемах модернизации российских городов как «умных» (отсутствие законодательной дефиниции умного города, технические сложности реализации данного проекта и проч.) в целом позитивно оценивают подобное «умное развитие». В частности, особо подчеркивается высокий потенциал концепции умного города как драйвера усиления экономической самостоятельности муниципалитетов, улучшения качества жизни населения и городских услуг⁴. При этом возможные юридические риски все чаще связываются с вопросами цифровой безопасности, защиты права человека на персональные данные и неприкосновенность частной жизни⁵.

В разрезе же муниципального права принципиально важен вопрос о будущем векторе развития основ местного самоуправления умных городов, о совместимости уже сложившихся институтов с различными проявлениями цифровизации. Инфраструктура умного города предполагает обработку, обобщение и аналитику большого объема сведений, собираемых посредством IT-технологий и включаемых в систему отношений местного уровня. Под влиянием цифровых систем могут изменяться предметная направленность потребностей местного населения (в направлении углубления их связи с городскими данными), а также представления жителей о наиболее приемлемых вариантах удовлетворения этих потребностей (при активном участии цифровых компаний). Обозначенное закономерно повлечет трансформацию сложившихся механизмов решения вопросов местного значения, а значит, и отдельных основ местного самоуправления в умных городах.

С учетом изложенного, представляется крайне важным проанализировать муниципально-правовые риски, которые сопровождают «умное развитие» современных городов и могут предопределять ответ на вопрос о реальной расстановке сил в системе управления умным городом. Предваряя дальнейший анализ, следует оговориться, что данные риски неоднородны и могут выходить на ближний или дальний план в зависимости от выбранной модели городской цифровизации. Как показывает зарубежный опыт жизнедеятельности умных городов, вариаций данных моделей может быть несколько, поскольку в каждом государстве и даже регионе цифровизация городов протекает по особым сценариям.

Интересное исследование указанных сценариев было предпринято в европейской политической

науке. По итогам анализа ученые пришли к выводу о том, что существующие модели умных городов дифференцируются в зависимости от типа отношений между тремя ключевыми субъектами — *местными администрациями, населением городов и IT-компаниями*. При этом характер указанных отношений было предложено определять в зависимости от двух основных факторов — *степени заинтересованности населения в обсуждении цифровой повестки умного города и уровня вовлеченности должностных лиц умных городов (представителей населения) в определение стратегии их развития*⁶.

Опираясь на данные умозаключения, системе муниципально-правовых рисков цифровизации городского хозяйства предлагается рассмотреть в рамках отношений между органами местного самоуправления с населением и частными компаниями, а также органами государственной власти ввиду исключительных полномочий российского государства в сфере правового регулирования данных. Обозначенные группы субъектов обобщены условно и в системе умного города могут иметь различные правовые статусы⁷.

1. В системе государственно-муниципальных отношений высокую степень актуальности имеют *риски, связанные с установлением государством ограниченных прав органов местного самоуправления на данные, которые обобщаются в рамках инфраструктуры умных городов*. Фактически, речь идет об угрозах сдержанной свободы усмотрения местной власти по вопросам оснований, способов и условий обработки таких городских сведений. Учитывая основополагающее значение этих данных для принятия городских управленческих решений, негативным следствием описанной практики может стать невозможность согласования последних с муниципальными интересами.

В России полномочие по правовому регулированию особенностей оборота данных монополизировано федеральным законодателем и осуществляется на уровне нормативных актов в сфере персональных данных, гражданского законодательства и законодательства о защите конкуренции⁸. Сложившаяся практика предложено закрепить в конституционном уровне. Так, в принятом в 2020 году Федеральным Собра-

⁴ См., напр.: Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты / под общ. ред. В.В. Таболина. М., 2020. С. 254–261.

⁵ См.: Жарова А.К. Правовое обеспечение информационной безопасности в «умных городах» // Юрист. 2019. № 12. С. 69–76.

⁶ Более подробно см.: Drapalova E., Wegrich K. Who governs 4.0? Varieties of smart cities // Public Management Review. 2019. November. P. 7–12.

⁷ В вынесенных в марте 2020 года на публичное обсуждение национальных стандартах «Умных городов» предлагается различать таких субъектов, как разработчики (девелоперы), владельцы инфраструктуры, операторы, поставщики услуг, консультанты, уполномоченные городские органы, регуляторы, инвесторы, кредиторы. См., напр.: ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Общие положения по интеграции и функционированию инфраструктур умного сообщества» (проект) // ТК 194 Кибер-физические системы. URL: http://tc194.ru/smart_city (дата обращения: 01.11.2020).

⁸ См.: Савельев А.И. На пути к концепции регулирования данных в условиях цифровой экономики // Закон. 2019. № 4. С. 174–195.

нием Законе РФ о поправке к Конституции РФ вопросы информации, информационных технологий и связи включены в перечень вопросов исключительного ведения РФ⁹. Однако подобное нововведение напрямую не решит одну из основных проблем в сфере оборота данных — проблему их юридического статуса и природы права на данные.

В настоящее время вопрос о правах на данные в целом и в контексте массивов данных умных городов не имеет окончательного законодательного и теоретического разрешения. Данные и полученная на их основе информация не признаются самостоятельными объектами гражданских прав, а отношения по обороту данных, по мнению отдельных специалистов, в полной мере не охватываются известными гражданско-правовыми конструкциями¹⁰.

Аналогичным образом российский законодатель не определяет статус данных в контексте публичных отношений. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросам прав муниципальных образований на те или иные данные также не уделяется особого внимания. При этом упоминается о полномочии органов местного самоуправления по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования (п. 6 ч. 1 ст. 17).

Для сравнения: в зарубежной науке активно развивается *теория суверенитета муниципальных данных* как концепция, основанная на праве муниципалитетов по определению круга городских данных, их анализу, интерпретации, внедрению собственных систем управления данными и контролю за их обращением. Перечень городских данных предлагается очертить через любые сведения, значимые в городском контексте (в том числе климатической, финансовой и прочей природы). Утверждается, что в отношении данных сведений муниципальные органы могут иметь законный интерес в доступе, защите, владению и распоряжении¹¹. Безусловно, слепое заимствование обозначенной конструкции невозможно по причинам ее неполной совместимости с подходами российского законодательства о персональных данных и муниципальных услугах. Вместе с тем об опреде-

ленных правах муниципальных образований в отношении данных, которые собираются в рамках архитектуры умных городов, целесообразно задуматься. Отрицание этих прав может привести к серьезному превалированию государственных интересов в вопросах обработки городских данных, и отдельные проявления данной тенденции можно обнаружить уже сейчас.

Например, положениями утвержденного на федеральном уровне Стандарта «Умный город» в качестве общего правила предусмотрена привязка информационных ресурсов таких городов к имеющимся государственным информационным системам либо их обоюдная синхронизация¹². Этим же документом при определении базовых требований к умным городам фактически вводятся случаи обязательного сбора в них определенных данных, требования к объему данных сведений и способам их обработки. Так, в качестве базовых предусмотрен цикл мероприятий по внедрению в городское пространство систем видеонаблюдения с функциями биометрической идентификации и видеоаналитики. Однако подобная мера при определенных условиях может идти вразрез с интересами конкретных муниципальных образований и их жителей. Наиболее ярко данный тезис иллюстрирует опыт Сан-Франциско, который вошел в историю как первый город США, где на уровне городского совета был введен запрет на использование технологии по распознаванию лиц¹³. Интересно, что некоторое время ранее власти того же Сан-Франциско приняли решение об ограничении движения по городу роботов, которые, перемещаясь по тротуарам, доставляли существенный дискомфорт пешеходам¹⁴.

Обратившись к практике реализации мероприятий программы умного города в отдельных российских муниципальных образованиях, можно обнаружить новые основания для беспокойства по вопросу о чрезмерном «государственном патронаже» над судьбой городских данных. Анализ материалов открытых источников показывает, что в ряде случаев соглашения о развитии комфортной городской среды и систем умного города подписываются руководством субъектов РФ и цифровыми компаниями без участия органов местного самоуправления как третьей стороны соглашений. Кроме того, мероприятия программы умного города как выполняемые в рамках соответствующего федерального и ведомственного проектов поддерживаются существенным государственным

⁹ См.: ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁰ См.: Савельев А.И. Гражданско-правовые аспекты регулирования оборота данных в условиях попыток формирования цифровой экономики // Вестник гражданского права. 2020. № 1. С. 60–92.

¹¹ См.: Cuno L., Bruns I., Tcholtchev N., Lämmel P., Schieferdecker I. Data Governance and Sovereignty in Urban Data Spaces Based on Standardized ICT Reference Architectures // Data. 2019. 4 (1). 16. P. 2–6.

¹² См.: п. 3 Базовых и дополнительных требований к умным городам (стандарт «Умный город»), утв. Минстроем России 4 марта 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Врага не узнают в лицо. В США принят первый запрет на использование силовиками технологии по распознаванию лиц // Коммерсантъ. 2019. 15 мая.

¹⁴ Более подробно см.: Власти Сан-Франциско ограничили движение роботов по тротуарам // NPlus 1. URL: <https://nplus1.ru/news/2017/12/08/go-be-bot-somewhere-else> (дата обращения: 01.11.2020).

бюджетным финансированием. Это обстоятельство также при определенных условиях может быть положено государственными органами в основу правопритязаний относительно данных умных городов.

2. Процессы цифровизации городского хозяйства могут сопровождаться рисками, лежащими в плоскости отношений органов местного самоуправления и жителей муниципальных образований и связанными с *возможными угрозами ослабления уровня муниципальной демократии*. На первый взгляд, данный тезис может казаться странным, особенно на фоне традиционных деклараций программных документов о направленности умных городов на вовлечение граждан в решение вопросов городского развития. Однако более пристальное изучение данных документов дает основания для весьма интересных выводов.

Обратившись к тексту проекта концепции Минстроя по цифровизации городского хозяйства «Умный город», можно вывести несколько умозаключений относительно демократических оттенков предлагаемых цифровых решений. Прежде всего преимущества умных городов в документе объясняются через призму «обеспечения сбора, хранения и обработки данных, *а не мнений*». В силу этого мнения, как явление субъективное, не рассматриваются в качестве драйвера городского развития. С учетом этого весьма любопытно в документе поясняется принцип «ориентации на человека» как одной из ключевых основ умного города. По мнению разработчиков концепции, указанный принцип означает *соотнесение действий органов власти с уровнем позитивного влияния изменений на жизнь человека в городе*. С учетом же того, что сущность умного города связывается с удовлетворением потребностей населения «без негативного влияния на экономическую, социальную и экологическую компоненты города», можно предположить, что позитивное влияние, о котором идет речь, это своего рода позитив как «состояние без негатива».

Связывая изложенное с предыдущим тезисом, проясняется позиция авторов документа о несовместимости объективных данных с субъективными мнениями, а значит, и о том, что в рамках концепции умного города позитивная оценка цифровых новаций мыслится как имеющая внешний по отношению к позиции населения характер. Само же желание граждан принимать участие в формировании и реализации повестки умного городского развития рассматривается в концепции в числе вызовов современных российских городов.

С учетом отмеченного, можно прийти к выводу о том, что основной риск цифровизации городского хозяйства связан с возможным исключением населения умных городов из процессов решения вопросов относительно их цифровой повестки, содержания и пределов технологизации умного города.

При этом жители могут активно вовлекаться в решение «нецифровых решений» на основе разнообразных интернет-платформ в рамках онлайн-опросов, ресурсов для подачи электронных обращений и иных форм обратной связи. Напротив, все технические решения могут преподноситься населению «в готовом виде».

Важно подчеркнуть, что все обозначенное не предполагает негативную оценку различных видов онлайн вовлечения населения в решение городских вопросов. Кроме того, указанные демократические вызовы не могут «бросать тень» на саму идею умного города, которая, как показывает опыт отдельных стран, может быть успешно воплощена в жизнь при активном участии населения в решении цифровых вопросов. По мнению канадского социолога В. Моско, города даже в большей степени, чем иные территориальные коллективы, способны выдержать испытания демократии в силу своей космополитичности и непосредственной близости к населению¹⁵. Ученый утверждает, что умные города вполне способны отойти от формата «неолиберальных демократических консультаций», как формы информирования населения с целью выявления уровня поддержки определенных решений в пользу равноправного партнерства по всем вопросам политики умного города¹⁶.

Важнейшим фактором, способствующим активизации общественного участия в решении вопросов умного города, в зарубежной доктрине предлагается считать принцип «открытых данных», как базовый принцип цифровизации муниципалитетов. Например, в Барселоне, которая традиционно рассматривается как яркий пример умного города, ориентированного на широкое гражданское участие, активно разрабатывается *концепция коллективных прав населения на данные умных городов*. Реализация данного права обеспечивается посредством цифровых платформ открытых данных, которые рассматриваются в качестве механизма «укрепления коллективного интеллекта умных городов»¹⁷. В ряде городов данные ресурсы содержат открытые исходные коды используемых городских решений для облегчения их воспроизведения в других муниципальных образованиях без несения бремени затрат на внедрение новых технологических решений¹⁸. Российская же версия подобных платформ — банк решений умного

¹⁵ Mosco V. Op. cit.

¹⁶ В концепции Ш. Арнштейна речь идет о пути от «токенизма» к состоянию «партнерства» населения с органами власти. Более подробно см.: Sherry R. Arnstein. A Ladder Of Citizen Participation // Journal of American Planning Association. 1969. July. P. 216–224.

¹⁷ См.: Meijer A., Bolivar M. P. R. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance // International Review of Administrative Science. 2015. April. P. 392–408.

¹⁸ См.: The world's smartest cities: What IOT and smart governments will mean for you // Techrepublic. URL: <https://www.techrepublic.com/article/smart-cities/> (дата обращения: 01.11.2020).

города — существенно отличается от зарубежных площадок, так как не содержит технического описания внедренных проектов, которые заинтересованный город может лишь приобрести у компаний-разработчиков¹⁹.

3. Наконец, система отношений между органами местного самоуправления умных городов и частными организациями существенно осложняется рисками «захвата» ИТ-компаниями инициативы и ресурсов решения вопросов местного значения в умных городах. Негативным следствием данных процессов может выступать существенное снижение организационного потенциала муниципальной власти.

Обозначенная проблема уходит корнями в излишнюю технологизацию проектов умных городов, сущность которых ошибочно воспринимается отдельными должностными лицами исключительно через призму комплекса технических решений, которые можно наложить на традиционные институты. На фоне передовых цифровых гигантов с комплексом готовых для внедрения в городскую среду решений органы местной власти могут выглядеть неубедительно. Отсутствие у муниципальной власти необходимых технологических решений и достаточных для их внедрения средств может приводить к формированию ложного впечатления о том, что субъекты предпринимательства более приспособлены к управлению городами в новой реальности.

Отмеченная проблема крайне актуальна для многих современных умных городов, при описании уязвимого положения которых в литературе даже используется термин «плененный город» — как город с доминирующим влиянием институтов, получивших рычаги городского управления невыборным путем. Практике известны случаи, когда частные компании настолько «вживались в роль» муниципальных управленцев, что разрабатывали программы развития городских территорий и обсуждали данные проекты на открытых встречах с населением. Негативные следствия монополизации бизнес-компаниями отдельных сфер городского управления можно наглядно проиллюстрировать на примере Праги, власти которой в свое время передали функции обслуживания городских электронных транспортных карт единственному провайдеру, фактически «приватизировавшему» всю электронную транспортную систему города.

Анализируя затронутую проблему в российском контексте, при первом приближении поводы для серьезного беспокойства обнаружить сложно. Исследование правовых актов, принятых в отдельных муниципальных образованиях по вопросам участия в программе умных городов, показывает, что система управления такими проектами

достаточно разветвленная. В умных городах предполагается учреждение проектных комитетов, экспертных советов, проектных офисов и прочих с участием представителей бизнеса в качестве экспертов и должностных лиц местного самоуправления в качестве управленцев, принимающих стратегические решения, координирующих ход работ и контролирующих их результаты²⁰. Однако поводы для беспокойства все же имеются.

Прежде всего в качестве основных участников проекта умного города заявлено определенное число государственных и частных компаний, имеющих большой удельный вес в телекоммуникационной сфере. К данному выводу можно прийти, обратившись к паспорту ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». Кроме того, из анализа материалов открытых источников следует, что основными партнерами органов власти в рамках заключаемых на региональном и муниципальном уровнях соглашений о сотрудничестве по реализации проектов умного города также выступают крупные, как правило, одни и те же технологические корпорации. Что интересно, в числе возможных направлений сотрудничества нередко значится партнерство в области определения приоритетов развития городов, а сами договоры заключаются на целый комплекс мероприятий. Подобная практика, разумеется, может быть оправдана высокой значимостью проекта умного города, необходимостью привлечения к его реализации опытных и успешных компаний. В то же время сложно не заметить, что городская ИТ сфера последовательно монополизирована с отстранением некоммерческих организаций, малого и среднего бизнеса.

Кроме того, представители региональной и муниципальной власти нацелены на формирование основ умных городов с максимальным привлечением внебюджетных ресурсов²¹. Однако в настоящее время отсутствует определенность в отношении договорного режима, оптимального с точки зрения максимального учета интересов муниципальных образований. Речь идет о закономерных притязаниях городов в отношении создаваемых контрагентами цифровых продуктов, данных и собираемой с их помощью информации. Например, предусмотренные российским законодательством механизмы контрактов жизненного

¹⁹ Банк решений умного города. URL: <https://russiasmartcity.ru/> (дата обращения: 01.11.2020).

²⁰ См., напр.: Постановление администрации Волгограда от 4 декабря 2019 г. № 1389 «О реализации пилотного проекта городского округа город-герой Волгоград по цифровизации городского хозяйства "Умный город"» // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2019. 5 декабря.

²¹ См., напр.: Постановление администрации Красноярска от 2 июля 2019 г. № 428 «Об одобрении концепции создания и развития «Умного города» на территории Красноярска» // Городские новости. 2019. 10 июля; Распоряжение Правительства Севастополя от 25 января 2018 г. № 16-ПП «Об утверждении концепции формирования цифровой среды Севастополя "Умный город"» // Официальный сайт Правительства Севастополя. URL: <http://sevastopol.gov.ru>, 25.01.2018.

цикла и концессионных соглашений предполагают возможность сохранения за частными субъектами контроля над информационными потоками в процессе эксплуатации разработанных информационных решений.

Как видится, в российских реалиях предупреждение и минимизация рисков приватизации функций городского управления возможно в рамках следующих механизмов.

Во-первых, интерес представляет выведенная в европейской доктрине публичного управления закономерность, в соответствии с которой сила власти частных корпораций в разы выше в умных городах, отличающихся низкой степенью вовлеченности населения и органов власти в обсуждение вопросов цифровизации. Исследователи объясняют выведенную тенденцию тем, что подобная пассивность освобождает бизнес от необходимости поиска компромиссов и учета публичных интересов. Напротив, активная включенность гражданского общества и муниципальных политиков в формирование повестки умного города будет стимулировать частные компании согласовывать свои решения с муниципальными образованиями и приспосабливаться к запросам граждан под угрозой расторжения договорных отношений²². В силу этого развитие форм гражданского участия в определении политики умного города имеет принципиальное значение для баланса в системе отношений власти и бизнеса.

²² Drapalova E., Wegrich K. Op. cit. P. 9–12.

Во-вторых, в умных городах должны создаваться условия, максимально комфортные для включения в эти процессы не только цифровых гигантов как единственных поставщиков цифровых услуг, но и некоммерческих организаций, субъектов малого и среднего бизнеса. Законодательные основы должны получить и возможности включения в договоры с цифровыми компаниями условий об ограниченных правах корпораций в части дальнейшей коммерциализации обобщаемых данных²³.

Подводя итог, хочется выразить надежду на то, что развитие проектов умных городов будет оказывать позитивное влияние на укрепление осуществляемого в их границах местного самоуправления. В то же время существуют и иные возможные модели развития, и при их внедрении ответ на вопрос о том, кто действительно управляет умным городом — население и органы местного самоуправления либо государство и частные корпорации, будет не столь однозначным. Сбалансированная система управления умными городами возможна исключительно при условии баланса в системе отношений между ключевыми участниками городской цифровизации, и именно от этого зависит итоговая модель умного города, которую российские муниципальные образования примут в свою основу.

²³ Предложенное было бы возможно закрепить в рамках рекомендованных типовых условий контрактов на выполнение работ по созданию (развитию) программ для электронных вычислительных машин и программной документации к ним (см. одноименный проект приказа Минкомсвязи России в СПС «КонсультантПлюс»).

Литература

1. Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты : монография / П.А. Астафичев, Т.М. Бялкина, Р.Н. Дусаев [и др.] ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2020. 351 с.
2. Жарова А.К. Правовое обеспечение информационной безопасности в «умных городах» / А.К. Жарова // Юрист. 2019. № 12. С. 69–76.
3. Савельев А.И. Гражданско-правовые аспекты регулирования оборота данных в условиях попыток формирования цифровой экономики / А.И. Савельев // Вестник гражданского права. 2020. № 1. С. 60–92.
4. Савельев А.И. На пути к концепции регулирования данных в условиях цифровой экономики / А.И. Савельев // Закон. 2019. № 4. С. 174–195.

References

1. Arnstein, Sh. A Ladder Of Citizen Participation / Sh. Arnstein // Journal of American Planning Association. 1969. Vol. 35. Iss. 4. P. 216–224.
2. Cuno, L. Data Governance and Sovereignty in Urban Data Spaces Based on Standardized ICT Reference Architectures / L. Cuno, I. Bruns, N. Tcholtchev [et al.] // Data. 2019. Vol. 4. Iss. 1. 16. P. 2–24.
3. Drapalova, E. Who governs 4.0? Varieties of smart cities / E. Drapalova, K. Wegrich // Public Management Review. 2019. November.
4. Meijer, A. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance / A. Meijer, M.P.R. Bolivar // International Review of Administrative Science. 2015. Vol. 82. Iss. 2. P. 392–408.
5. Mosco, V. The Smart city in a digital world (Society Now) / V. Mosco. UK : Emerald Publishing Limited, 2019. 288 p.

Социальное благополучие граждан как условие предоставления межбюджетных трансфертов в местный бюджет*

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

В статье обоснована целесообразность разработки государственного стандарта социального благополучия в целях реализации социальной политики российского государства. При этом ведущая роль в реализации такого стандарта отведена органам местного самоуправления. Особое внимание уделено оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления и увеличению доли межбюджетных трансфертов в местный бюджет в зависимости от этих показателей. При этом автором предложено использовать в качестве дополнительного показателя эффективной деятельности органов местного самоуправления индекс социального благополучия. Также сделано предложение о закреплении в бюджетном законодательстве принципа обеспеченности оптимально необходимого уровня финансирования бюджетных расходов в соответствии с государственным стандартом социального благополучия.

Ключевые слова: оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, межбюджетные трансферты, стандарт социального благополучия.

Social Welfare of Citizens as a Condition for Provision of Inter-Budget Transfers to the Local Budget

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

The article substantiates the feasibility of developing a state standard of social well-being in order to implement the social policy of the Russian state. Moreover, the leading role in the implementation of such a standard is assigned to local authorities. Particular attention is paid to assessing the effectiveness of local governments and increasing the share of inter-budget transfers to the local budget, depending on these indicators. At the same time, the author suggested using the index of social well-being as an additional indicator of the effective activity of local authorities. Also, a proposal was made to consolidate in the budget legislation the principle of ensuring the optimum level of financing of budget expenditures in accordance with the state standard of social welfare.

Keywords: assessment of the effectiveness of local government, intergovernmental transfers, standard of social well-being.

Согласно Конституции РФ к задачам органов местного самоуправления относится решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей населения — значит тем самым способствовать социальному благополучию человека.

К сожалению, как отмечает И.А. Кравец, в российской действительности наблюдается кризис ценностей либеральной демократии, которая не могла появиться в советский период; ценности социальной демократии с трудом проникают в систему государственного и муниципального управления, имеют нормативные и организационные изъяны при их реализации в сфере социального обслуживания и социального обеспечения. Между тем, он указывает, достигать и повышать социальное благополучие человека, создавать условия для его признания в качестве общественного достояния — основополагающая цель современного социального государства¹.

Тем не менее в настоящее время наметились интересные мировые тенденции в конституци-

онном оформлении ценностей, о которых еще писали древние философы. В 2011 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в которой призывает страны — члены ООН оценивать счастье своего народа и использовать его как ориентир в политике государства, признать необходимость более всеобъемлющего, справедливого и сбалансированного подхода к обеспечению экономического роста, способствующего устойчивому развитию, искоренению нищеты, счастью и благополучию всех народов². Так, согласно учению Аристотеля, «государство возникает ради потребностей жизни, для достижения самодовлеющего существования. Но этого мало: целью его служит благая жизнь; государство создается не только для того, чтобы люди могли жить, но и для того, чтобы они могли жить счастливо и прекрасно»³. Конституционное закрепление права на счастье имеет место в королевстве Бутан. В статье 9 Конституции Бутана, принятой

¹ Кравец И.А. Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие // Государство и право. 2020. № 1. С. 43.

² Счастье: целостный подход к развитию : Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 июля 2011 года // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/65/309> (дата обращения: 04.10.2020).

³ Бузескул В.П. Афинская демократия: Общий очерк. Харьков : Союз, 1920. С. 208.

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

в 2008 году, провозглашается, что основой государственной политики является стремление государства к обеспечению хорошего качества жизни людей и созданию условий, способствующих росту валового национального счастья⁴.

Эвристическая ценность предлагаемого ООН «валового национального счастья» состоит в том, что она стимулирует государства на поиск новых подходов к внедрению, сферам применения и разработки системы адекватных обязательств государства по отношению к своим гражданам, содействует выявлению новых правовых, социальных установок для деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В понимании мировой общественности социальное благополучие населения является одним из мерил счастья. Реализацию права на социальное благополучие, вне зависимости от его конституционализации, можно обеспечить путем внедрения государственного стандарта социального благополучия, который мог бы стать новым вектором на пути достижения конституционных целей Российской Федерации как социального государства. При этом первоочередная роль в реализации государственного стандарта социального благополучия должна быть отведена местному самоуправлению, так как именно на территории определенного муниципального образования создаются условия для реализации социально-экономических прав и свобод граждан, в том числе и легально незакрепленного права на социальное благополучие.

В этой связи следует обратить внимание на то, что в современный период существования местного самоуправления в Российской Федерации к задачам органов местного самоуправления относится обеспечение жителям муниципального образования установленного минимальными социальными стандартами минимума публичных услуг. В основе таких стандартов находятся нормативы, очерчивающие уровень минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными, образовательными и другими услугами. Система государственных минимальных социальных стандартов лежит в основе разработки проектов бюджетов и определения размеров финансовой помощи муниципальным образованиям.

Принцип обеспеченности минимально приемлемого уровня финансирования бюджетных расходов в соответствии с установленными стандартами предоставления социальных услуг, сформулированный в юридической науке⁵, может быть

актуален на определенный период развития государства и реализации целей политики социального государства, и следует уже говорить о таком принципе бюджетного федерализма, как принцип обеспеченности оптимального уровня финансирования бюджетных расходов в соответствии с государственным стандартом социального благополучия.

Как пишет Е.С. Шугрина, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 июня 2004 года № 12-П указал, что бюджет каждого территориального уровня, как инструмент реализации финансовой политики государства, служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. В Постановлении КС РФ № 12-П еще раз подчеркивается, что бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существует изолированно, они являются составной частью финансовой системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов⁶.

Финансовая обеспеченность муниципальных образований напрямую влияет на благополучие граждан. Для обеспечения достойного уровня жизни населения и повышения социального благополучия необходимо ставить целью разработку новых стандартов — стандартов социального благополучия. Для их последующей реализации потребуются совершенствование межбюджетного регулирования, направленного на расширение и уточнение бюджетных полномочий органов публичной власти, в первую очередь в сфере, регулирующей вопросы предоставления межбюджетных трансфертов, введения ограничений, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов и контролем за их соблюдением.

В качестве цели распределения межбюджетных трансфертов в юридической науке указывается повышение возможностей субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым обеспечить выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям⁷.

⁴ Конституция Бутана // URL: <https://www.nab.gov.bt/assets/templates/images/constitution-of-bhutan-2008.pdf> (дата обращения: 04.10.2020).

⁵ Хвошин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 15.

⁶ Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 70.

⁷ Ивлиев И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

Между тем с позиций обеспечения конституционных целей и конституционных ценностей, заложенных в основах конституционного строя, целью предоставления межбюджетных трансфертов должно являться поддержание экономического и социального благосостояния населения муниципального образования. Эффективность предоставления межбюджетных трансфертов в межбюджетных отношениях во многом зависит от действующих критериев их распределения, то есть от того, что находится непосредственно в сфере правового регулирования отношений по предоставлению и использованию межбюджетных трансфертов. В связи с этим увеличение доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах должно ставиться в том числе в зависимости от показателей социального благополучия населения муниципального образования.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статья 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления»⁸ регулирует порядок составления перечня показателей оценки и возможность выделения грантов муниципальным образованиям в целях поощрения и(или) содействию достижения наилучших значений показателей. В 2008 году Президент Российской Федерации издал Указ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁹, где содержится федеральный перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, среди которых есть показатель — удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных). Однако этот показатель не является отражением благополучия населения муниципального образования.

В зарубежных государствах, применяющих инструмент оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, сочетаются два типа показателей: объективные и субъективные. Объективные показатели не отличаются от российских, но следует уделить внимание субъективным показателям — оценки, в которых отражены отношение и мнения жителей, уровень их удовлетворенности, вовлеченности в местную жизнь на соответствующей территории. При сочетании объективных и субъективных показателей общие оценки можно считать результатом от

объективных условий проживания в определенной местности и того, как эти условия воспринимаются и переживаются жителями. Зарубежные авторы обращают внимание на то, что удовлетворенность жизнью в основном определяется оценкой индивидуальных жизненных проблем. Таким образом, чем больше удовлетворение личности общественными услугами (например, полиция, пожарные и спасательные службы, торговые центры, здравоохранение, банковские услуги, церкви и синагоги), а также общественными условиями (например, этнические отношения, уровень преступности, прожиточный минимум и качество окружающей среды), тем больше удовлетворенность общественной жизнью¹⁰.

В связи с этим целесообразно обратить внимание на субъективные критерии оценки удовлетворенностью своей жизнью и своим благополучием (к примеру, можно ориентироваться на те показатели, которые используются ООН для определения международного индекса счастья) и внедрить их в практику оценки эффективности органов местного самоуправления.

Так, международный индекс счастья основывается на общих утилитарных принципах, что большинство людей хотят прожить долгую и полноценную жизнь, а страны стремятся сделать все возможное для достижения максимального благополучия своих граждан, разумно используя имеющиеся ресурсы, не нанося ущерб окружающей среде. Для расчета индекса используются три показателя: субъективная удовлетворенность жизнью, ожидаемая продолжительность жизни и так называемый «экологический след»¹¹.

При этом необходимо разработать схему формирования обобщенной оценки таким образом, чтобы результаты анализа объективных показателей и субъективного мнения жителей отражали бы более или менее реальную ситуацию. Такая перспектива в наибольшей степени согласуется с правовыми ценностями, и поскольку стоит задача модифицировать ее в юридическую технику, то целесообразно использовать индекс (показатель) социального благополучия, формирующийся в том числе на основе собственного субъективного восприятия человеком своего социального благополучия.

В дальнейшем при принятии решений о выделении межбюджетных трансфертов, имеющих целью финансирование развития территории муниципального образования, возможность увеличения доли межбюджетных трансфертов необходимо ставить в зависимость от результатов эффективности деятельности органов местного

⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

¹⁰ Sirgy M.J. et al. Developing a Measure of Community Well-Being Based on Perceptions of Impact in Various Life Domains // Social Indicators Research. 2010. Vol. 96. P. 298.

¹¹ Экономика / под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова. М.: Проспект, 2009. С. 63.

самоуправления, включающих в себя в том числе и индекс (показатель) социального благополучия населения.

Использование такого правового средства вполне согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ: «Федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. В силу этого нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации, как правовом социальном государстве, гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина¹².

Таким образом, в свете развития принципов бюджетного федерализма с позиций обеспечения конституционных целей и конституционных ценностей, заложенных в основах конституционного строя, необходимо закрепить принцип обеспеченности оптимального уровня финансирования бюджетных расходов в соответствии с государственным стандартом социального благополучия. В качестве первого этапа реализации политики в сфере создания условий для повышения качества жизни населения и социального благополучия целесообразно разработать стандарт социального благополучия и внедрить в критерии оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления индекс (показатель) социального благополучия. В бюджетном законодательстве следует закрепить возможность увеличения доли межбюджетных трансфертов в зависимости от результатов эффективности деятельности органов местного самоуправления.

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19692.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

ституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19692.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

Литература

1. Бузескул В.П. Афинская демократия : Общий очерк / В. Бузескул. Харьков : Союз, 1920. 213 с.
2. Ивлиев И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов : автореферат диссертации кандидата юридических наук / И.Ю. Ивлиев. Москва, 2010. 31 с.
3. Кравец И.А. Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие / И.А. Кравец // Государство и право. 2020. № 1. С. 41–53.
4. Хвошин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.А. Хвошин. Тюмень, 2007. 26 с.
5. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.
6. Экономика / под редакцией А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова. Москва : Проспект, 2009. 774 с.

References

1. Sirgy, M.J. Developing a Measure of Community Well-Being Based on Perceptions of Impact in Various Life Domains / M.J. Sirgy, R.N. Widgery, Dong-Jin Lee, G.B. Yu // Social Indicators Research. 2010. Vol. 96. P. 295–311.

Уважаемые авторы!

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

Проблема определения статуса председателя контрольно-счетного органа муниципального образования

Васильев Станислав Александрович, доцент кафедры конституционного и административного права Севастопольского государственного университета, кандидат юридических наук
mngoslov@mail.ru

Продолжающаяся в России реформа местного самоуправления движется весьма хаотичным порядком. В попытках совершенствования системы муниципального управления принимается большое количество изменений, которые нацелены на решение перманентно возникающих точечных проблем. Вся совокупность таких реализованных инициатив запутывает систему нормативного правового регулирования и, соответственно, усложняет их применение, а порой нарушает права отдельных граждан. В данной работе речь пойдет об определении статуса председателя контрольно-счетного органа муниципального образования в региональном законодательстве и муниципальном нормативном правовом регулировании. Настоящее исследование показало, что имеет место практика смешения понятий «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы» применительно к данному должностному лицу. Несмотря на то что тема не является новой, прорабатывалась ранее не только учеными, но и руководителями разного, в том числе федерального, уровня, в настоящей работе осуществлена попытка дополнительной аргументации в пользу того, чтобы максимально оградить систему муниципального финансового контроля от коррупционной составляющей, обеспечить дополнительные гарантии для принятия объективных решений по итогам проверок расходования бюджетных средств на местном уровне.

Ключевые слова: председатель, контрольно-счетный орган, муниципальное образование, муниципальная должность, муниципальная служба, противодействие коррупции, муниципальный уровень, финансовый контроль, органы местного самоуправления.

The Issue of the Determination of the Status of the Chairperson of a Control and Accounts Body of a Municipal Structure

Vasilyev Stanislav A., Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Sevastopol State University, PhD (Law)

The ongoing reform of local self-government in Russia is moving in a very chaotic manner. In attempts to improve the system of municipal governance, a large number of changes are being made, which are aimed at solving permanently emerging point problems. The totality of such implemented initiatives confuses the system of normative legal regulation and, accordingly, complicates their application, and sometimes violates the rights of individual citizens. In this paper, we will focus on the correct definition of the status of the chairman of the control and accounting body of a municipal formation in regional legislation and municipal legal regulation. This study has shown that there is a practice of mixing the concepts of “municipal position” and “position of the municipal service” in relation to this official. Despite the fact that the topic is not new, it was previously worked out not only by scientists, but also by leaders of various, including the federal level, in this work an attempt was made to provide additional arguments in favor of maximally protecting the system of municipal financial control from the corruption component, provide additional guarantees for making objective decisions based on the results of audits of budget spending at the local level.

Keywords: chairman, control and accounting body, municipality, municipal office, municipal service, anti-corruption, municipal level, financial control, local government bodies.

Контрольно-счетный орган — важный субъект муниципально-правовых отношений. Несмотря на то что в некоторых муниципальных образованиях данное формирование может отсутствовать¹, это не означает, что в соответствующем муниципальном образовании будет отсутствовать финансовый контроль². Данную функцию могут выполнять иные ревизионные органы более крупного территориального масштаба (муниципальных районов или городских округов)³.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования... могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (не к должностям муниципальной службы)⁴. То же самое прописано в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁵.

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма, 2015. С. 340.

² Иванова К.А., Кабанова И.Е., Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 184 с.

³ Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. С. 155.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20.06.2020) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

Однако практика отдельных регионов показывает различную трактовку данных положений. Использование слова «могут» позволяет на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований применять все остальные возможные вариации. При этом законодатель прибегнул к такой формулировке ввиду того, что в отдельных небольших по масштабу муниципальных образованиях контрольно-счетный орган может и вовсе не создаваться, но если создается, то рассматривается вопрос о наделении данных должностных лиц статусом лица, замещающего муниципальную должность. Речи о должности муниципальной службы применительно к председателю контрольно-счетного органа не идет.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона Оренбургской области от 21 февраля 1996 года «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области» контрольно-счетный орган входит в структуру органов местного самоуправления на основе устава муниципального образования⁶. В ст. 31 Устава муниципального образования город Новотроицк Оренбургской области от 26 февраля 2020 года № 731 контрольно-счетным органом является Ревизионная комиссия, полномочия, состав, порядок деятельности которой устанавливаются решением городского Совета депутатов⁷.

Согласно ч. 3 ст. 3 Положения «О Ревизионной комиссии муниципального образования город Новотроицк», утвержденном решением городского Совета депутатов муниципального образования город Новотроицк Оренбургской области от 27 июля 2017 года № 298, председатель Ревизионной комиссии замещает должность муниципальной службы⁸.

Пунктом 4 ч. 1 ст. 2 Закона Оренбургской области от 10 октября 2007 года № 1599/344-IV-ОЗ «О едином реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Оренбургской области» председатель контрольно-счетного органа занимает муниципальную должность в соответствии с уставом муниципального образования, хотя в этом же нормативном правовом акте сделана оговорка, согласно которой в случае отсутствия соответствующего положения в уставе муниципального образования данные лица занимают высшие должности муниципальной службы⁹, что представляется противоречащим федеральному законодательству.

Соотношение муниципальной должности и должности муниципальной службы ярко проиллюстрировано в ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и ч. 1 ст. 1 Закона Оренбургской области от 10 октября 2007 года № 1611/339-IV-ОЗ «О муниципальной службе в Оренбургской области», где закреплено, что муниципальный служащий обеспечивает деятельность лица, замещающего муниципальную должность¹⁰.

Исходя из принципов финансово-контрольной деятельности, заключающихся в том, что контрольно-счетный орган — независимый самостоятельный субъект бюджетно-контрольных правоотношений¹¹, его председатель должен быть независимым и принимать объективные решения в ходе осуществления своей деятельности. Если данное должностное лицо причислить к муниципальному служащему, то он должен обеспечивать работу органа местного самоуправления или лица, занимающего муниципальную должность. Очевидно, что председатель органа руководит им, а не обеспечивает его деятельность, а согласно функционалу априори не может обеспечивать деятельность любых других органов местного самоуправления и муниципальных органов¹². В таких условиях объективный внешний финансовый контроль вряд ли возможен.

В случае снижения эффективности осуществления муниципального финансового контроля естественным образом следует констатировать нецелесообразное расходование бюджетных средств на само осуществление контрольной деятельности¹³. Любая неэффективная работа, оплаченная за счет бюджетных средств, косвенно должна признаваться в качестве нецелесообразной, а ее финансирование — нецелевым.

Здесь же следует подчеркнуть, что, являясь муниципальным служащим, председатель представительного органа заключает трудовой договор с председателем представительного органа, при этом сам ревизионный орган муниципального финансового контроля не входит в структуру правотворческого органа муниципального образования¹⁴.

В случае отнесения должности председателя контрольно-счетного органа к должностям муниципальной службы возникают следующие вопросы. Во-первых, осуществляется это муниципальным

⁶ Закон Оренбургской области от 21 февраля 1996 года «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области» (ред. от 26.05.2020) // Южный Урал. 2005. 5 февраля.

⁷ Устав муниципального образования город Новотроицк Оренбургской области от 26 февраля 2020 года № 731. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Положение «О Ревизионной комиссии муниципального образования город Новотроицк»: утв. решением городского Совета депутатов муниципального образования город Новотроицк Оренбургской области от 27 июля 2017 года № 298 // Гвардеец труда. 2017. 4 августа.

⁹ Закон Оренбургской области от 10 октября 2007 года № 1599/344-IV-ОЗ «О едином реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Оренбургской области» (ред. от 02.05.2017) // Южный Урал. 2007. 27 октября.

¹⁰ Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; Закон Оренбургской области от 10 октября 2007 года № 1611/339-IV-ОЗ «О муниципальной службе в Оренбургской области» (ред. от 26.05.2020) // Южный Урал. 2007. 27 октября.

¹¹ Укусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3. С. 81–88.

¹² Муниципальное право России: учебник / отв. ред. В.В. Комарова. М.: Кнорус, 2017. С. 97.

¹³ Шугрина Е.С. Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 1. С. 97.

¹⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2007. С. 372.

правовым актом, а не законом субъекта Российской Федерации, во-вторых, налицо нарушение федерального законодательства.

Подход, согласно которому председатель контрольно-счетного органа занимает должность муниципальной службы, помимо прочего, негативным образом затрагивает права лица, которое на ней работает. Ученые сходятся на том, что его денежное довольствие должно быть не ниже доходов председателя представительного органа муниципального образования или хотя бы его заместителя¹⁵, что создает дополнительные гарантии его объективности, непредвзятости и проч. Занимая даже высшую должность муниципальной службы, зарплата будет ниже, а премии и прочие поощрения в значительной степени зависят от работодателя¹⁶.

В дополнение к представленной аргументации следует отметить позицию Ю.А. Крохиной, которая считает, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» тяготеет к тому, чтобы председатель контрольно-счетного органа занимал муниципальную должность, так как по указанному федеральному закону он назначается представительным органом, а не проходит по конкурсу как муниципальный служащий¹⁷. М.Г. Алексеева обосновывает целесообразность определения председателя контрольно-счетного органа в качестве лица, занимающего муниципальную должность через срок полномочий данного формирования согласно федеральному законодательству¹⁸.

Несмотря на обозначенные аргументы, многие субъекты Российской Федерации пошли по аналогичному пути. Так, согласно ст. 2 Закона Смоленской области от 29 ноября 2007 года № 109-з «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Смоленской области» председатель контрольно-счетного органа отнесен к должностям муниципальной службы¹⁹. В ст. 2 Закона Пермского края от 31 мая 2012 года № 40-ПК «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Пермского края» аналогичная ситуация²⁰.

Вместе с тем в других регионах находим более корректную трактовку положений федерального законодательства. Так, согласно ст. 2 Закона Ульяновской области от 23 декабря 2011 года № 230-ЗО «О регулировании некоторых вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Ульяновской области» должность председателя контрольно-счетного органа может относиться к муниципальным должностям, если это будет предусмотрено на муниципальном уровне²¹. Частью 2 ст. 4 Положения «О Контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Ульяновск»», утвержденного Решением Ульяновской Городской Думы от 18 января 2012 года № 2, эта возможность реализована практически²². Да и в самой рассматриваемой Оренбургской области есть положительные примеры, так как региональное законодательство позволяет это сделать. Например, согласно ч. 2 ст. 4 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования Сорочинский городской округ Оренбургской области, утвержденного Решением Сорочинского городского Совета муниципального образования Сорочинский городской округ Оренбургской области от 30 мая 2017 года № 273, Председатель Контрольно-счетной палаты замещает муниципальную должность²³.

Такое разнообразное толкование норм федерального законодательства на региональном и местном уровнях приводит к противоречиям в правоприменении. Так, во Владикавказе, где председатель городского контрольно-счетного органа является должностным лицом, пытались оспаривать его полномочия по наложению дисциплинарных взысканий в отношении сотрудников данного органа ввиду того, что с ним не был заключен трудовой договор (контракт). Конституционный Суд Российской Федерации счел действия рассматриваемого должностного лица правомерными, так как в отношении муниципальных должностных лиц применяются другие процедуры их назначения на должность, предусматривающие отсутствие обязательного требования по заключению договора²⁴.

органов муниципальных образований Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. 2012. № 5.

¹⁵ Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.] ; отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2009. С. 347.

¹⁶ Теряевский Е.А. Место премирования в системе оплаты труда муниципальных служащих // Современное право. 2012. № 11. С. 56.

¹⁷ Крохина Ю.А. Совершенствование административно-правового статуса должностных лиц контрольно-счетных органов // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 64–70.

¹⁸ Алексеева М.Г. Совершенствование правового статуса должностных лиц муниципального контрольно-счетного органа: председателя, заместителя председателя, аудиторов и инспекторов // Аграрное и земельное право. 2015. № 8 (128). С. 40.

¹⁹ Закон Смоленской области от 29 ноября 2007 года № 109-з «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Смоленской области» (ред. от 28.05.2020) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2007. № 11 (часть II). С. 6.

²⁰ Закон Пермского края от 31 мая 2012 года № 40-ПК «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных

²¹ Закон Ульяновской области от 23 декабря 2011 года № 230-ЗО «О регулировании некоторых вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Ульяновской области» (ред. от 07.03.2013) // Ульяновская правда. 2011. 28 декабря.

²² Положение «О Контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Ульяновск»» : утв. Решением Ульяновской Городской Думы от 18 января 2012 года № 2 (ред. от 31.10.2018) // Ульяновск сегодня. 2012. 20 января.

²³ Положение о Контрольно-счетной палате муниципального образования Сорочинский городской округ Оренбургской области : утв. Решением Сорочинского городского Совета муниципального образования Сорочинский городской округ Оренбургской области от 30 мая 2017 года № 273. Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2019 года № 3009-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гутиева Валерия Хасановича и Хачирова Ацамаза Анзоровича на нарушение их конституционных прав абзацем двадцатым части 1 статьи 2 Федерального закона

То есть заявители, являвшиеся муниципальными служащими, дошли до высшего органа конституционной юстиции ввиду того, что сами не отличали специфику муниципальной должности от должности муниципальной службы.

Возможно, такая же проблема присутствует и в правотворческих органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях, приводящая к смешиванию правовых статусов, попаданию в административную зависимость руководителей органов финансового муниципального контроля от высших должностных лиц муниципального образования, принимающих решения о расходовании бюджетных средств.

В некоторых муниципальных образованиях доходит до того, что трудовой договор с председателем контрольно-счетного органа заключает глава муниципального образования, совмещающий должность главы местной администрации. То есть тот, кто исполняет принятый представительным органом бюджет. И это правомочие подкрепляется судебным решением²⁵.

²⁵ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Решение Магаданского областного суда от 30 января 2017 года по делу № 3а-2/2017 «О признании недействующим абзаца 3 пункта 12.1 раздела 12 Положения о Контрольной палате муниципального образования «Город Магадан», утвержденного решением Магаданской городской Думы от 7 февраля 2006 года № 4-Д (ред. от 25 октября 2016 года), в части слов "а также имеющих льготы и преимущества, предусмотренные решениями

и иными нормативными правовыми актами муниципального образования"» // Вечерний Магадан. 2017. 28 июня — 5 июля.

В таких условиях вполне допустимо констатировать очевидную коррупционную составляющую²⁶. Лицо, замещающее должность муниципальной службы, самым существенным образом зависит от своего представителя нанимателя (работодателя), которым в большинстве случаев выступает председатель представительного органа. В результате муниципальный финансовый контроль теряет свою объективность. Для преодоления этой ситуации предлагается внести небольшое изменение в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования всегда должны относиться к муниципальным должностям. К тому же предложение это не новое, прорабатывалось на самых высоких федеральных уровнях²⁷. Однако изменение не последовало, путаница в региональном и муниципальном правовом регулировании продолжает оставаться.

и иными нормативными правовыми актами муниципального образования"» // Вечерний Магадан. 2017. 28 июня — 5 июля.

²⁶ Противодействие коррупции: отечественный и зарубежный опыт : монография / С.В. Векленко, Л.Э. Котковский, К.С. Сердобинцев [и др.] ; под ред. проф. С.В. Векленко и проф. А.Н. Соколова. Калининград : Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2012. 194 с.

²⁷ Катренко В.С. Проблемы становления внешнего муниципального финансового контроля // Вестник АКСОР. 2013. № 4 (28). С. 11.

Литература

1. Алексеева М.Г. Совершенствование правового статуса должностных лиц муниципального контрольно-счетного органа: председателя, заместителя председателя, аудиторов и инспекторов / М.Г. Алексеева // Аграрное и земельное право. 2015. № 8 (128). С. 35–42.
2. Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад / К.А. Иванова, И.Е. Кабанова, Е.С. Шугрина. Москва : Проспект, 2018. 184 с.
3. Катренко В.С. Проблемы становления внешнего муниципального финансового контроля / В.С. Катренко // Вестник АКСОР. 2013. № 4 (28). С. 11–12.
4. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под редакцией И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. Москва : Норма, 2015. 672 с.
5. Крохина Ю.А. Совершенствование административно-правового статуса должностных лиц контрольно-счетных органов / Ю.А. Крохина // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 64–70.
6. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Москва : Проспект, 2007. 672 с.
7. Муниципальное право : учебник для бакалавров / ответственный редактор В.И. Фадеев. Москва : Проспект, 2013. 336 с.
8. Муниципальное право России : учебник / ответственный редактор В.В. Комарова. Москва : Кнорус, 2017. 194 с.
9. Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.] ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Проспект, 2009. 544 с.
10. Противодействие коррупции: отечественный и зарубежный опыт : монография / С.В. Векленко, Л.Э. Котковский, К.С. Сердобинцев [и др.] ; под редакцией С.В. Векленко и А.Н. Соколова. Калининград : Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2012. 194 с.
11. Теряевский Е.А. Место премирования в системе оплаты труда муниципальных служащих / Е.А. Теряевский // Современное право. 2012. № 11. С. 56–58.
12. Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля / В.В. Уксусов // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3. С. 81–88.
13. Шугрина Е.С. Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: форма контрольно-надзорной деятельности и судебная практика / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 1. С. 86–99.

К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России

Праскова Светлана Васильевна, старший научный сотрудник Института правовых исследований Байкальского государственного университета (БГУ), кандидат юридических наук, доцент
savap@mail.ru

В статье рассматривается принцип обязательности осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, его законодательное закрепление и содержание, выявленное Конституционным Судом РФ. Отмечается, что императивность осуществления местного самоуправления обеспечивается посредством принципов разделения всей территории России на территории ее субъектов, а последних — на территории муниципальных образований. С учетом изменения регулирования состава территории России в части 1 статьи 67 Конституции РФ, допускающего создание федеральных территорий, автор делает вывод о необходимости переосмысления принципа императивности местного самоуправления. Предложено выделять населенные и ненаселенные федеральные территории по критерию наличия или отсутствия постоянно проживающего населения. Применительно к ненаселенным федеральным территориям предложено не применять принцип обязательности осуществления местного самоуправления, поскольку это не влечет лишения граждан права на осуществление одной из форм народовластия. В отношении населенных федеральных территорий предложено сохранить презумпцию обязательности осуществления местного самоуправления.

Ключевые слова: обязательность местного самоуправления, форма народовластия, федеральные территории, муниципальные образования, территориальная организация публичной власти.

On the Obligatory Character of Local Self-Government in Federal Territories of Russia

Praskova Svetlana V., Senior Research Scientist of the Legal Research Institute of the Baikal State University
PhD (Law), Associate Professor

The article discusses the principle of compulsory implementation of local self-government throughout the territory of the Russian Federation, its legislative consolidation and content, identified by the Constitutional Court of the Russian Federation. It is noted that the imperativeness of the implementation of local self-government is ensured through the principles of dividing the entire territory of Russia on the territory of its subjects, and the latter on the territory of municipalities. Taking into account the changes in the regulation of the composition of the territory of Russia in part 1 of Article 67 of the Constitution of the Russian Federation, which allows the creation of federal territories, the author concludes that it is necessary to rethink the principle of imperativeness of local self-government. It is proposed to identify populated and unpopulated federal territories based on the criterion of the presence or absence of a permanently resident population. In relation to uninhabited federal territories, it was proposed not to apply the principle of compulsory implementation of local self-government, since this does not entail depriving citizens of the right to exercise one of the forms of democracy. For inhabited federal territories it was proposed to preserve the presumption of the obligation of local self-government.

Keywords: compulsory local self-government, form of democracy, federal territories, municipalities, territorial organization of public authority.

Для отечественной юридической науки конституционная реформа 2020 года является, пожалуй, важнейшим вызовом за последние 25 лет. Она позволяет не только создавать новые ориентиры для дальнейшего развития права, но и является предпосылкой для переосмысления уже существующих концептуальных основ организации публичной власти. К числу таких принципов относится требование об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации (своего рода императивность местного самоуправления).

При буквальном прочтении Конституция РФ¹ ни в прежней, ни в действующей редакции не содержит правил об обязательности осуществления местного самоуправления в пределах территории Российской Федерации. Данный принцип закреплен в законодательстве. Первичное выражение он на-

шел в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² в виде формулировки «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации» (пункт 1 статьи 12). В действующем федеральном законе без принципиального изменения смысла к этой формуле добавлено «признается и гарантируется»³. Однако императивность местного самоуправления как конституционное требование обосновано Конституционным Судом РФ.

Основная позиция органа высшего конституционного контроля изложена в знаменитом «курском деле»⁴ в контексте возможности замены местно-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке

го самоуправления государственным управлением при наличии на то волеизъявления населения. Уставом (Основным Законом) Курской области предусматривалось, что население вправе самостоятельно и добровольно через референдум решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории, а если население самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть Курской области. Содержание этих положений было истолковано Конституционным Судом РФ как возможность упразднения местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замены органами государственной власти. Иначе говоря, рассматривалась ситуация, когда на какой-либо части территории России местное самоуправление могло не осуществляться.

Оценивая данное правовое регулирование, Конституционный Суд РФ нашел его противоречащим Конституции РФ прежде всего в части возможности упразднения необходимого элемента конституционного механизма народовластия. Местное самоуправление, как он отметил, является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Граждане имеют право на осуществление местного самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Впоследствии Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал эту позицию, отмечая, что местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства⁵.

конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁵ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 14 декабря; Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах

На этой основе в науке сложилась устойчивая концепция императивности местного самоуправления. Профессор С.Д. Князев в этой связи указывал, что природа местного самоуправления как права, а не обязанности граждан не исключает обязательности, непрерывности и повсеместности осуществления деятельности по решению вопросов местного значения, являющейся неотъемлемой частью публичного управления наравне с государственным управлением. Благодаря этой особенности местного самоуправления как одной из основ конституционного строя обеспечивается «сосуществование» двух, казалось бы, взаимоисключающих друг друга оценок его сущности: как гарантируемой гражданам возможности самостоятельного решения вопросов местного значения, с одной стороны, и как императивной «муниципализации» территории всей страны в интересах максимального приближения публичной власти к населению городских и сельских поселений, с другой стороны⁶.

Однако при регулировании территориальных основ организации местного самоуправления законодатель исходит из деления на муниципии не территории России, а территорий ее субъектов. Иначе говоря, из концепции «внутрисубъектной организации муниципальных образований». Этот принцип можно выразить формулой профессора С.А. Авакьяна⁷: «каждый кусочек территории субъекта России должен попасть в территорию какого-либо муниципального образования». Таким образом, реализация принципа обязательности осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации осуществляется посредством иного территориального принципа, закрепленного в первоначальной редакции части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации: территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Такое определение состава государственной территории, хотя и давало некоторое пространство для теоретических размышлений⁸, но, по сути, означало исчерпывающее деление территории России на территории ее субъектов. В сочетании с принципом исчерпывающего деления территории субъектов Российской Федерации на территории муниципальных образований этого было достаточно для гарантированности осуществления местного самоуправления на всей территории России.

В настоящий момент ситуация изменилась принципиально. Закон Российской Федерации о по-

организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» // Российская газета. 2016. 11 мая.

⁶ Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 16.

⁷ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие. В 2-х т. М., 2010. Т. 2. С. 156.

⁸ См., напр.: Чертков А.Н. О составе территории Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 38–44.

правке к Конституции Российской Федерации⁹ дополнил часть 1 ее статьи 67 двумя новыми предложениями, предусматривающими возможность создания на территории России федеральных территорий, организация публичной власти на которых устанавливается федеральным законом. Важно, что этот федеральный закон должен устанавливать особенности организации именно публичной власти, а не государственной, что позволяет задуматься и об особенностях осуществления в федеральных территориях местного самоуправления.

Одновременно в рамках конституционной реформы законодатель изменил подход к определению основного элемента территориальной организации местного самоуправления. Если в первоначальной редакции части 1 статьи 131 Конституции РФ был воспринят принцип поселенческой организации местного самоуправления, который затем был творчески интерпретирован в федеральном законодательстве, то новая редакция этого положения оперирует только категорией территории муниципальных образований, определяемой с учетом исторических и иных местных традиций. Поэтому потенциально такая территория может быть любой.

Эти конституционные новации в своей системной взаимосвязи позволяют поставить вопрос: обязательно ли осуществление местного самоуправления в федеральных территориях России? Для ответа на этот вопрос необходимо определить природу федеральной территории.

Данная категория пока не получила закрепления в законодательстве и тщательной научной проработки. В настоящей статье будем исходить из следующего ее понимания: это территориальная часть федеративного государства, в пределах которой отсутствует уровень государственной власти субъектов Федерации, осуществляется прямое управление федеральных органов власти по всем или части вопросов регионального ведения, а также могут существовать отдельные элементы самоуправления¹⁰. В рамках анализа зарубежного опыта создания федеральных территорий организация местного самоуправления не рассматривается в качестве одной из их отличительных характеристик, поскольку их сущностной характеристикой является принцип организации государственного управления. В этой связи представляется возможным решать этот вопрос исходя исключительно из российских реалий.

Территориальная организация публичной власти в России менялась неоднократно даже на протяжении последних десятилетий. Поиск оптимального решения для государства с настолько протяженной и разнообразной территорией является «вечной проблемой» российского государственного устрой-

ства. Однако даже в контексте непрекращающегося реформирования неожиданность конституционной поправки о федеральных территориях является исключительной. Как при подготовке изменений в Конституцию РФ, так и в настоящий момент отсутствует какое-либо политико-социальное обоснование целей этой новации. Идею создания федеральных территорий предложил член рабочей группы по внесению изменений в Конституцию РФ, председатель Тульской областной думы Сергей Харитонов¹¹, не предоставив, однако, при этом какого-либо ее развернутого обоснования. Комментируя инициативу внесения этих изменений, А.А. Клишас отметил, что зарубежный опыт создания федеральных территорий подтверждает необходимость специального регулирования системы управления на территориях с особым статусом. В России такими территориями являются, например, закрытые административно-территориальные образования, особо охраняемые природные территории, Арктическая зона. Повышенные требования к обеспечению безопасности, защите и охране окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий по повышению инвестиционной привлекательности влияют на особенности управления данными территориями¹². Иных официальных версий в отношении целей создания этого принципиально нового для российского права института в настоящий момент не представлено. В этой связи будем исходить из презумпции возможности использования федеральных территорий для совершенно разнородных целей: повышенные требования к обеспечению безопасности, защита и охрана окружающей среды, создание условий по повышению инвестиционной привлекательности, осуществление космической деятельности и др. Это, в свою очередь, предполагает возможность создания федеральных территорий, существенно различающихся по качественным характеристикам: размеру территории, составу населения, наличию специализированных промышленных или иных объектов и т.д. Но принципиально важным, на наш взгляд, для определения характеристик организации публичной власти в федеральных территориях, и особенно организации местного самоуправления, является вопрос о характере населенности соответствующей территории, точнее, о наличии или отсутствии постоянно проживающего населения.

Применительно к любому публично-правовому образованию, в том числе муниципальному, сама постановка вопроса о наличии или отсутствии

⁹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта.

¹⁰ См. об этом подробнее: Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12 (37). С. 1549.

¹¹ См., напр.: В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» // Interfax. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694301> (дата обращения: 27.08.2020) ; Федеральные территории России: госустройство страны предложили подправить // Рамблер/новости. URL: <https://news.rambler.ru/other/43636317-federalnye-territorii-rossii-gosustroystvo-strany-predlozhili-podpravit/> (дата обращения: 27.08.2020).

¹² Клишас А.А. Инициатива о «федеральной территории» заслуживает особого внимания // Блоги сенаторов. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/> (дата обращения: 27.08.2020).

постоянно проживающего населения недопустима, так как территориальный коллектив является его важнейшей сущностной характеристикой. Публичная власть, в принципе, утрачивает свой смысл, если отсутствует управляемый субъект. Однако федеральные территории, хотя и могут иметь отдельные черты публично-правовых образований, по своей природе таковыми не являются. Напротив, анализ практики зарубежных федераций показывает, что территориальными единицами, не входящими в состав территории субъектов федерации, могут быть ненаселенные территории¹³. Поэтому статусом федеральной территории теоретически может быть наделена как населенная часть территории России, так и пространство, на котором постоянно проживающее население отсутствует, либо его недостаточно для самоуправления: имеет место излишняя рассредоточенность населения по территории, непродолжительность постоянного проживания (сменяемость) жителей и иные подобные факторы, свидетельствующие об отсутствии территориального коллектива, заинтересованного в самостоятельном решении вопросов своей публичной организации. В этом смысле можно предложить делить федеральные территории на две принципиально разные категории: населенные и ненаселенные. К последним следует относить территории, на которых населенные пункты как основная единица системы расселения населения отсутствуют. Однако в их пределах могут находиться военные базы, полярные станции, пункты метеорологического наблюдения и т.п. Речь идет прежде всего об арктических территориях России, но в равной степени это могут быть достаточно изолированные островные территории в рамках иных географических районов.

Как представляется, вопрос об обязательности осуществления местного самоуправления по отношению к этим разновидностям федеральных территорий должен решаться по-разному.

Сама по себе территория как географическое пространство не является объектом публично-го управления, поскольку публичная власть имеет смысл только в отношении социальной общности. Но когда ненаселенное пространство является частью территории публично-правового образования, ее вхождение в пространственную юрисдикцию публичной власти является вполне разумным и обоснованным. Ненаселенная территория является потенциальным ресурсом дальнейшего расселения территориального коллектива и ресурсной базой для его существования. Именно поэтому территория государства охватывает все физическое про-

странство в пределах государственных границ вне зависимости от того, используется оно для проживания или нет. В ситуации же, когда в пределах всей территории население отсутствует, самостоятельная публично-властная организация невозможна. Любое проявление публичного управления здесь возможно только как распространение публичной власти более крупного территориального образования на ненаселенную территорию, являющуюся частью этого образования. Иначе говоря, возможно распространение публичной власти целого на ненаселенную часть, но невозможна самостоятельная публичная власть этой части. Этот вывод неизбежно следует из природы публичной власти.

Именно такая ситуация и будет иметь место, если в России будут созданы ненаселенные федеральные территории. Являясь составной частью государства, они подпадут под общую юрисдикцию России, и потому на этих территориях будет возможно и необходимо прямое федеральное управление, но невозможна организация местного самоуправления.

Однако как в этой ситуации быть с принципом обязательности осуществления местного самоуправления на всей территории России? Возможно ли отступление от него?

Напомним, что императив осуществления местного самоуправления на всей территории России основан на законодательном (не конституционном) регулировании, а потому может быть изменен как путем внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и путем установления прямых изъятий из него в федеральном законе о федеральных территориях. Действительным препятствием для допущения возможности полного неосуществления местного самоуправления в федеральных территориях является только вышеприведенная позиция Конституционного Суда РФ о недопустимости упразднения местного самоуправления.

Возвращаясь к анализу позиции, высказанной в «курском деле», необходимо исследовать суть выявленного в нем противоречия Конституции РФ. Обосновывая недопустимость упразднения местного самоуправления, Конституционный Суд РФ прежде всего сослался на принцип народовластия (части 1 и 2 статьи 3 Конституции РФ), обозначив местное самоуправление как необходимую его форму. В дальнейшем, подтверждая эту позицию, Конституционный Суд РФ понимал местное самоуправление как обязательную на всей территории Российской Федерации форму публично-территориальной самоорганизации населения¹⁴. Иначе говоря, сущностное нарушение Конституции РФ при

¹³ Ярким примером подобной практики являются «федеральные районы» Боливарианской Республики Венесуэла, под которыми понимаются морские острова, не включенные в территорию штата, а также острова, которые сформировались или появились в территориальном море или в той его части, которая покрывает континентальный шельф. Их правовой статус и порядок управления должны устанавливаться законом (ст. 17 Конституции Боливарианской Республики Венесуэла) // URL: http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_venezolana_de_1999 (дата обращения: 22.09.2020).

¹⁴ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации

упразднении местного самоуправления Конституционный Суд РФ видит в лишении граждан возможности реализовывать свою власть в форме местного самоуправления.

Но как быть с ситуацией, когда население отсутствует? На наш взгляд, отсутствие или недостаточность населения на федеральной территории является основанием для признания того, что отказ от местного самоуправления не является нарушением принципа народовластия, а потому императив осуществления местного самоуправления к таким территориям применяться не должен. Государственная власть на таких территориях должна осуществляться в целях обеспечения государственного суверенитета России и деятельности ресурсодобывающих и научных организаций. Но самостоятельное решение вопросов местного значения попросту невозможно.

Разумеется, такое концептуальное допущение требует тщательного исследования территории, которую предполагается отнести к категории федеральных. В особенности в части возможности наличия сменяющегося либо рассредоточенного населения. Наиболее целесообразно это делать посредством анализа фактического состояния населенности арктических территорий России, поскольку характеристики именно этого пространства (протяженность, климатические условия, транспортная доступность и др.) наделяют концепцию ненаселенной федеральной территории практической ценностью.

В отношении же населенных федеральных территорий представляется верным применять императив осуществления местного самоуправления. Граждане, проживающие в населенных федеральных территориях, при любой организации публичной власти будут иметь заведомо меньше возможностей для участия в управлении делами государства. Такой вывод следует из отсутствия регионального уровня власти. На таких территориях не будут формироваться законодательный орган и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, не будут реализовываться формы непосредственной

демократии регионального уровня, что уже само по себе существенно понижает возможности населения влиять на государственное управление. Если же к этому добавить отсутствие местного самоуправления, население фактически будет лишено права на участие в управлении вопросами государственного ведения регионального уровня и возможности осуществлять местное самоуправление. Иначе говоря, принцип народовластия будет ущемлен настолько несоразмерно, что этого не оправдать любыми целями создания федеральных территорий.

Впрочем, непреодолимых препятствий к полному упразднению местного самоуправления в населенных федеральных территориях, на наш взгляд, также не усматривается. Как совершенно справедливо указывает профессор Е.С. Шугрина, местное самоуправление не относится к числу естественных прав, хотя со всей очевидностью является одной из демократических ценностей. Муниципальная власть является вторичной, подзаконной и может действовать только в тех пределах, которые определило государство в соответствующих нормативных актах. А потому возможно наступление ситуации, которую гротескно можно сформулировать так: «я тебя породил, я тебя и убью»¹⁵. Степень вероятности наступления этой ситуации зависит от политической воли.

Однако на сегодняшний день действует законодательно закрепленный и подтвержденный Конституционным Судом РФ принцип обязательности осуществления местного самоуправления на всей территории России. С учетом изменения положений части 1 статьи 67 Конституции РФ его следует трактовать как необходимость исчерпывающего разделения на территории муниципальных образований не только территории субъектов Российской Федерации, но и федеральных территорий России. Обоснованным исключением из этого правила представляется создание ненаселенных федеральных территорий, в рамках которых постоянно проживающее население будет отсутствовать, либо будет недостаточным для самоорганизации.

городского округа Верхняя Пышма» // Российская газета. 2019. 10 июля.

¹⁵ Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 3–4.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 2 : учебный курс : учебное пособие для студентов вузов / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. 927 с.
2. Клишас А.А. Инициатива о «федеральной территории» заслуживает особого внимания / А.А. Клишас // Блоги сенаторов. 2020. 6 февраля.
3. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права / С.Д. Князев // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 11–20.
4. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах / С.В. Праскова // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12 (37). С. 1543–1551.
5. Чертков А.Н. О составе территории Российской Федерации / А.Н. Чертков // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 6. С. 38–44.
6. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Местное право. 2020. № 3. С. 3–16.

Территориальные реформы местного самоуправления в Российской Федерации как способ достижения экономических целей

Дементьева Ольга Александровна, кандидат юридических наук
deola@mail.ru

Предметом исследования являются экономико-правовые аспекты современных территориальных преобразований на местном уровне в Российской Федерации. Приводятся результаты экономико-правового анализа попыток использования экономических критериев дотационности, бюджетной обеспеченности и «самодостаточности» муниципальных единиц для обоснования необходимости территориальных преобразований. Приведена критика идеологии «самодостаточности».

Ключевые слова: муниципальные образования, территориальные преобразования, бюджетная обеспеченность, дотационность, самодостаточность.

Territorial Reforms of Local Self-Government in the Russian Federation as a Means of Achieving Economic Goals

Dementyeva Olga A., PhD (Law)

The subject of the study is the economic and legal aspects of modern territorial changes at the local level in the Russian Federation. The results of the economic and legal analysis of attempts to use economic criteria of endowment, budgetary security and “self-sufficiency” of municipal units to justify the need for territorial changes are given. Criticism of the ideology of “self-sufficiency” is given.

Keywords: municipal entities, territorial transformation, budgetary security, endowment, self-sufficiency.

Территориальные преобразования местного самоуправления, начало которым было положено принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), продолжают и в настоящее время. Свершившимся фактом является неудавшаяся попытка введения в систему территориального устройства местного самоуправления двухуровневой территориальной организации муниципальных единиц во всех субъектах Российской Федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Республика Кабардино-Балкария, Алтайский край, Орловская область, Липецкая область и др.) территориальное устройство местного самоуправления не подвергалось до 2020 г. существенным преобразованиям со времени закрепления этого института публичной власти в Конституции Российской Федерации. В ряде других (Московская область, Нижегородская область, Ставропольский край и др.) реформирование территориального устройства местной власти продолжается, несмотря на то что реформа формально должна была закончиться в 2009 году. Сокращение числа поселений путем их слияния, преобразование муниципальных районов в городские округа с ликвидацией входящих в их состав поселений, расширение городских округов за счет территорий, включающих не только городские и сельские поселения, но и другие городские округа, — таковы типичные варианты «преобразований». В результате в ряде субъектов Российской Федерации была создана система территориальной организации

местного самоуправления, не отражающая исторических традиций и противоречащая одной из его главных особенностей в системе организации публичной власти — близости власти к населению.

В большинстве научных публикаций и заявлений политиков¹ обоснование необходимости таких территориальных преобразований связывается с финансовой необходимостью и обеспечением эффективности деятельности органов местного самоуправления. Одним из методов преодоления финансовых кризисов 2008, 2014 годов органы государственной власти как в России, так и в других европейских странах избирают сокращение бюджетных расходов публично-правовых образований². В отношении местного самоуправления постулируется, что в более крупных муниципальных образованиях, образуемых путем слияния небольших, в основном сельских поселений, как правило, имеющих высокую степень дотационности³, должно произойти сокращение расходов на управление и в целом повышение эффективности бюд-

¹ Типичным является выступление Министра экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетникова на заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации 20 января 2020 года. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701> (дата обращения: 01.08.2020).

² Доклад о муниципальном объединении и возможном влиянии на территориальную реформу верхних уровней власти. Страсбург, 14 ноября 2017, CELGR (2017).

³ Высокая дотационность поселений в большой степени обусловлена установленным в законодательстве порядком формирования доходов местных бюджетов. См. подробно: Дементьева О.А. Глава 6 «Экономические казусы бюджетного законодательства» // Экономические казусы законодательства: монография / под ред. Н.М. Казанцева. Москва: Проспект, 2019. С. 162–173.

жетных расходов (так называемая «экономия на масштабе»).

Автору не удалось обнаружить в работах российских ученых анализа долгосрочных экономических последствий таких слияний в субъектах Российской Федерации. В странах Европейского Союза, в которых прошли слияния муниципальных образований, исследования⁴ проведены, в том числе и исследования достижения (недостижения) бюджетной экономии. В статье Примож Певчина (Primož Pevčin)⁵ приводятся результаты анализа многочисленных публикаций, в которых содержатся в том числе оценки экономической эффективности проведенных территориальных реформ. В обзоре, представленном в статье, содержится вывод о том, что в большинстве публикаций с положительной оценкой муниципальных слияний не проводится анализ экономических последствий. Отмечается, что слияния инициируются и всячески поощряются органами государственной власти выделением дотаций муниципалитетам в первые несколько лет после добровольного объединения. Примож Певчин обращает внимание на спорные выводы одной из публикаций о том, что подобные структурные реформы должны представлять собой непрерывную цепь, поскольку необходимо время от времени сокращать чрезмерную фрагментацию местного самоуправления, а также на то, что такая фрагментация является непреходящей спутницей демократии: с тех пор как существует демократия, демократический уклон стремится к формированию дополнительных органов местного самоуправления⁶. В тех же публикациях, где исследуются экономические последствия проведенных реформ, делаются однозначные отрицательные выводы не только о недостижении бюджетной экономии за счет «экономии на масштабе»⁷, но и о том, что экономия, в принципе, не может быть получена. Авторы публикаций⁸ счита-

ют, что при слиянии муниципальных единиц, даже если и наблюдается экономия на административных расходах, эта экономия перекрывается увеличением расходов по исполнению полномочий (образование, здравоохранение) вследствие объективных особенностей оказания публичных услуг на местном уровне (высокой трудозатратности). Некоторыми исследователями также подчеркивается, что эффективность исполнения муниципальных полномочий не обязательно положительно коррелирует с размером муниципального образования, а зависит от уровня и динамики развития городского хозяйства⁹. Примож Певчин делает обобщающий вывод о необъективности одного широко распространенного аргумента в пользу муниципальных слияний — достижение экономии за счет масштаба. Подобные выводы на основании анализа зарубежных исследований представлены в некоторых российских публикациях¹⁰.

В Российской Федерации наряду с идеями «экономии на масштабе» в экономических публикациях широко обсуждается необходимость проведения слияний муниципальных образований достижением ими режима «самодостаточности». Наряду с термином «самодостаточность» в научных работах ряда авторов-экономистов встречаются также термины «саморазвитие» и «самообеспеченность». Ни экономический, ни правовой смысл этих терминов строго не определен. Анализ публикаций¹¹, содержащих термины «самодостаточность» и «саморазвитие» публично-правовых образований, позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, об отсутствии четкой однозначной трактовки в научных публикациях этих терминов. Во-вторых, предложения по привлечению местных дополнительных ресурсов для обеспечения самодостаточности

⁴ OECD. Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences / edited by I. Chatry, K. Hulbert. Paris : OECD Publishing, 2017. DOI: 10.1787/9789264272866-en ; Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders / edited by H. Baldersheim, L. Rose. New York, 2010, 288 p. DOI: 10.1057/9780230289826.

⁵ Primož Pevčin. Municipal mergers: theoretical considerations, practical evidence and potential implications // 8th International Scientific Conference «Future World by 2050» 1st–3rd June 2017 Pula, Croatia. P. 31–44. URL: <https://fet.unipu.hr/download/repository/Future World 2050 Conference Proceedings.pdf>

⁶ Dahlby B. Too many municipalities? // Revista Brasileira de Economia. 2011. № 65 (1). P. 23–32. Ссылка на источник приводится из списка библиографии статьи Примож Певчина (Primož Pevčin). Автору настоящей статьи не удалось обнаружить данную публикацию в открытых источниках, а также в каталогах некоторых библиотек.

⁷ Dollery B. and Grant V. Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government: Part 1 // Public Finance and Management. 2013. № 13 (2). P. 53–57. Ссылка на источник приводится из списка библиографии статьи Примож Певчина (Primož Pevčin). Автору настоящей статьи не удалось обнаружить данную публикацию в открытых источниках, а также в каталогах некоторых библиотек.

⁸ См.: Dollery B. and Grant V.. Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government: Part 2 // Public

Finance and Management. 2013. № 3 (3). P. 142–147 ; Moisio A. and Uusitalo R. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland // Public Finance and Management. 2013. № 13 (3). P. 148–166. Ссылка на источник приводится из списка библиографии статьи Примож Певчина (Primož Pevčin). Автору настоящей статьи не удалось обнаружить данную публикацию в открытых источниках, а также в каталогах некоторых библиотек.

⁹ Kettunen P. The Finnish Municipal Reform // Anali Hrvatskog politološkog društva. 2014. № 11 (1). P. 55–70. Ссылка на источник приводится из списка библиографии статьи Примож Певчина (Primož Pevčin). Автору настоящей статьи не удалось обнаружить данную публикацию в открытых источниках, а также в каталогах некоторых библиотек.

¹⁰ Маркварт Э., Франчке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 43. DOI: 10.14530/se.2017.3.040-061.

¹¹ Андриухин А.Ю. Формирование и оценка экономической самодостаточности муниципальных образований в современной России : автореферат дис. ... канд. экон. наук. Волгоград. 2016. 26 с. ; Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 132–147 ; Ворошилов Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований // Проблемы развития территорий. 2017. Вып. 4 (90). С. 75–95 ; Дорошенко С.В. Саморазвитие региона в контексте экономического эволюционизма // Журнал экономической теории. 2009. № 3. С. 21–30.

муниципального образования могут быть реализованы лишь как «благотворительность» и в современных экономических реалиях не позволяют надеяться на значительные финансовые поступления. Кроме того, потребуют внесения поправок в положения Российской Конституции. В-третьих, представляется ошибочной позиция некоторых авторов о тождественности понятий «самодостаточность» и бюджетная «достаточность».

Следует критически отнестись к предложениям о необходимости обеспечения саморазвития муниципальных единиц путем снижения их уровня дотационности и повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований, понимаемой как доля собственных доходов в структуре доходов местного бюджета. Можно ли считать отсутствие дотаций условием обеспечения «режима саморазвития»? В действительности проблема заключается в соотношении доходов и необходимых обоснованных расходов для обеспечения установленных федеральным законом полномочий, в том числе реализации полномочий по развитию муниципального образования. В настоящее время в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации величина дотаций муниципальным образованиям устанавливается ежегодно каждым субъектом Российской Федерации исходя из возможностей регионального бюджета. И теоретически, и практически показатели низкой дотационности могут не соответствовать высокой бюджетной обеспеченности. Более того, в рамках, установленных законодательством, оценить степень бюджетной обеспеченности не представляется возможным, так как из федерального законодательства после реформы местного самоуправления 2003 года были исключены понятия минимальных местных бюджетов, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, а также обязанность государства обеспечить их практическую реализацию. Закрепив за местным самоуправлением незначительные налоговые поступления, практически все обязанности по формированию доходной части местных бюджетов федеральный центр переложил на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Вопрос о закреплении доходной части местных бюджетов в размере, необходимом для исполнения законодательно закрепленных за местным самоуправлением полномочий, минимально удовлетворяющим общественные потребности (обеспечения бюджетной самодостаточности), к сожалению, давно снят с повестки дня.

Доходы местных бюджетов в Российской Федерации на протяжении многих последних лет составляют всего лишь несколько процентов от величины федерального бюджета. Так, например, в 2014 году собственные доходы местных бюджетов¹²

составляли 3508,7 млрд рублей, или лишь 1,6% доходов федерального бюджета. В 2015 году объем собственных доходов местных бюджетов снизился до 3497,1 млрд рублей, что ниже уровня 2014 года на 0,3%¹³. Таких низких показателей доходов местных бюджетов практически нет ни в одной из стран Европейского Союза. В исследовании¹⁴ приведены данные о соотношении совокупного дохода бюджетов муниципальных образований и внутреннего валового продукта. Среднеевропейский уровень доходов составляет 11,6% ВВП, в диапазоне от 0,8% на Мальте до 37,5% в Дании. Очевидно, что в сравнении с государственным бюджетом эти данные указывают на несопоставимо низкий уровень доходов местных бюджетов в России по сравнению со странами Европейского Союза.

Высокая дотационность местных бюджетов подавляющего числа муниципальных образований в Российской Федерации, а также отсутствие в федеральном законодательстве императивных положений об обязанности обеспечения государственной властью соответствия доходов местных бюджетов законодательно закрепленным за местным самоуправлением полномочиям в определенной мере спровоцировало в некоторых субъектах Российской Федерации политику слияния (а по существу, ликвидации) муниципальных образований с целью решения их бюджетных проблем. Для снижения дотационности сельских поселений некоторыми учеными-экономистами также предлагается их объединять¹⁵. Как представляется, такие территориальные трансформации могут привести лишь к некоторому искусственному улучшению показателей дотационности. Высокодотационные поселения поглощаются менее дотационными без изменения схемы закрепления доходов местных бюджетов с сохранением в целом фактической дотационности местного самоуправления. Показатели дотационности на практике имеют подчиненное значение для реализации принципа соразмерности доходов законодательно закрепленным полномочиям местного самоуправления. Авторами указанной выше статьи эта проблема даже не формулируется¹⁶. В целом необходимо отметить, что ревизия терри-

помощь из бюджетов других уровней, величину которой определяют органы государственной власти, в основном субъектов Российской Федерации.

¹³ Российский статистический ежегодник. 2015.

¹⁴ Брузати Л.Д., Докальская И.Д. Опыт стран Европейского Союза по слиянию муниципальных образований // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 3 (22). С. 35–43.

¹⁵ Косинский П.Д., Чупрякова А.Г. К вопросу бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2014. № 4 (40). С. 45–57.

¹⁶ Остается без ответа и вопрос, почему не распространить такой способ на муниципальные районы, уровень дотационности которых, как следует из данных указанной публикации, намного выше, чем у поселений (порядка 80% у муниципальных районов против 50% у поселений).

¹² В собственные доходы в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, как известно, входит и финансовая

ториальных основ местного самоуправления последних пятнадцати лет свидетельствует о том, что в законодательной практике не учитывались теоретические исследования, конституционные принципы, общепризнанные нормы международного права.

Теоретические исследования оценки критериев формирования территорий и установления границ различных типов муниципальных образований, отвечающих современному этапу государственного устройства Российской Федерации, показывают, что в такую систему критериев должны быть включены следующие¹⁷. Во-первых, природно-географические и градостроительные критерии. Во-вторых, политико-правовые и административно-управленческие критерии, учитывающие отечественные исторические традиции. В-третьих, критерии установления компетенции публичных образований, базирующиеся на конституционных принципах организации местного самоуправления в системе организации публичной власти в Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права, прежде всего Европейской хартии местного самоуправления. В-четвертых, научно обоснованные бюджетные и социально-экономические критерии эффективной деятельности муниципальных образований. В 2002 году Конституционным Судом Российской Федерации однозначно и определенно сформулирован запрет на введение в законодательство нормативных положений, допускающих интерпретацию конституционных критериев создания муниципальных образований. В частности, к указанным нормативным положениям отнесены: требования максимальной эффективности решения социально-экономических вопросов местного значения, наличия производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления и обеспечения государственных минимальных социальных стандартов, которые не могут быть положены в основу формирования территорий муниципальных единиц, поскольку ограничивают право граждан на местное самоуправление¹⁸.

Отсутствие теоретической разработки учеными-экономистами термина «самодостаточность», возможности (допустимости) использования этого термина применительно к субъектам публичного права не остановили его употребление в норматив-

ных правовых актах органов публичной власти¹⁹. В полной мере негативные последствия таких мало обоснованных предложений, выдвигаемых без проведения комплексного анализа социально-экономических, исторических особенностей местного самоуправления, сказались на предложениях по решению финансовых проблем муниципальных образований. Нельзя же серьезно относиться к тому, что ликвидация малочисленных представительных органов в поселениях, депутаты которых осуществляют свою деятельность в основном на неоплачиваемой основе, поможет решить бюджетные проблемы местного самоуправления.

Территориальные трансформации местного самоуправления в некоторых субъектах Российской Федерации после 2005 года, заключающиеся в ликвидации поселений, являются, по существу, контрреформой. Анализ действительных причин плачевного положения местных бюджетов, причин высокой дотационности местного самоуправления с привлечением результатов научных исследований федеральный законодатель заменил участием в «оптимизации» бюджетных расходов муниципальных образований путем «оптимизации» территориальных основ местного самоуправления. Экономико-правовой анализ порядка закрепления доходов местных бюджетов²⁰ позволяет сделать вывод о необоснованности территориальных реформ, продолжающихся на протяжении 15 лет, с целью достижения эффективности муниципального управления, снижения дотационности поселений и т.д. Ни теоретически, ни практически не обоснована попытка внедрения в науку и практику терминов (например, «самодостаточность» муниципальных образований), противоречащих принципам организации местного самоуправления, как публичной власти, с одной стороны, наиболее приближенной к населению, а с другой — находящейся на самом «нижнем» уровне публичной власти и потому подчиняющейся законодательным установлениям вышестоящих властей. Такая «самодостаточность» всецело зависит от федеральных и региональных властей. Государство обязано на практике обеспечить реализацию принципа соразмерности материально-

¹⁷ Дементьев А.Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 2 (15). С. 164–174.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ В Федеральной целевой программе «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» (постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 г. № 728) констатировалось, что устойчивость развития производства финальных интеграторов (самолето- и вертолетостроение) и авиационных компонентов (двигатели, авионика, агрегаты) может быть обеспечена лишь при условии самодостаточности каждого из производств. В Концепции федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 г. № 2572-р) речь ведется о самодостаточности муниципальных образований или вернее о невозможности обеспечения этой самодостаточности.

²⁰ Подробно см.: Дементьева О.А. Глава 6 «Экономические казусы бюджетного законодательства» // Экономические казусы законодательства: монография / под ред. Н.М. Казанцева. М.: Проспект, 2019. С. 162–173.

финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления, что зафиксировано в международных документах, ратифицированных Российской Федерацией²¹. Неоднократно с конца девяностых годов прошлого столетия Конституционный Суд Российской Федерации формулировал правовые позиции о финансовой самостоятельности местной власти: в 1997 году, в 2005 году, в 2006 году²². В 2011 году Конституционный Суд Российской Федерации подтверждает необходимость установления полномочий местного самоуправления таким образом, чтобы финансово-экономиче-

ское обеспечение местного самоуправления было соразмерно его полномочиям²³.

Территориальные преобразования в субъектах Российской Федерации, декларируемые как эффективный способ решения бюджетных проблем, проводятся в отсутствие финансово-экономического обоснования и игнорируют отрицательные итоги территориальных реформ по слиянию муниципальных образований с целью получения бюджетной экономии в европейских странах. Действительные причины бюджетных проблем муниципальных образований остаются не только неустраненными, но и в последнее время они практически даже не формулируются ни в выступлениях политиков и специалистов, ни анализируются в научных публикациях. Использование же понятий «самодостаточность», «самообеспеченность», «саморазвитие» в публично-правовой практике территориальных преобразований местного самоуправления до тех пор, пока такой критерий не будет введен в федеральные законы, не может быть признано допустимым.

²¹ Этот принцип содержится в статье 9 Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ) и вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года) и в статье 4 Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (декларация принята Межпарламентской Ассамблеей СНГ 29 октября 1994 года).

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. № 142-О, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П.

²³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П.

Литература

1. Андриухин А.Ю. Формирование и оценка экономической самодостаточности муниципальных образований в современной России : автореферат диссертации кандидата экономических наук / А.Ю. Андриухин. Волгоград, 2016. 26 с.
2. Брузати Л.Д. Опыт стран Европейского Союза по слиянию муниципальных образований / Л.Д. Брузати, И.Д. Докальская // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 3 (22). С. 35–43.
3. Бухвальд Е.М. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления / Е.М. Бухвальд, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 132–147.
4. Ворошилов Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. 2017. № 4 (90). С. 79–95.
5. Дементьев А.Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / А.Н. Дементьев // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 2 (15). С. 164–174.
6. Дементьева О.А. Глава 6. Экономические казусы бюджетного законодательства / Дементьева О.А. // Экономические казусы законодательства : монография / под редакцией Н.М. Казанцева. Москва : Проспект, 2019. С. 162–173.
7. Дорошенко С.В. Саморазвитие региона в контексте экономического эволюционизма / С.В. Дорошенко // Журнал экономической теории. 2009. № 3. С. 21–30.
8. Косинский П.Д. К вопросу бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений / П.Д. Косинский, А.Г. Чупрякова // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2014. № 4 (40). С. 45–57.
9. Маркварт Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61. DOI: 10.14530/se.2017.3.040-061.

References

1. OECD. Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences / eds. by I. Chatry, K. Hulbert. Paris : OECD Publishing, 2017. DOI: 10.1787/9789264272866-en.
2. Primož Pevcin. Municipal mergers: theoretical considerations, practical evidence and potential implications / Pevcin Primož // 8th International Scientific Conference “Future World by 2050” (Croatia, Pula, 1–3rd June 2017) / eds. by D. Križman Pavlović, M. Paulišić, K. Kostelić. Croatia, Pula : Faculty of Economics and Tourism «Dr. Mijo Mirković» Juraj Dobrila University of Pula, 2017. P. 31–44.
3. Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders / eds. by H. Baldersheim, L. Rose. New York : Palgrave Macmillan, 2010. 288 p. DOI: 10.1057/9780230289826.

О методике формирования индекса качества городской среды

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

Коростелева Наталия Владимировна, доцент кафедры экологического строительства и городского хозяйства Института архитектуры и строительства Волгоградского государственного технического университета, кандидат технических наук, доцент
korostelevanv@mail.ru

Основной целью приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» определено создание механизмов комплексного повышения ее качества и комфортности. В целях измерения качества городской среды в России разработана и внедряется система его оценки, результатом которой выступает сформированный индекс качества городской среды (индекс города). Он используется для выявления конкурентных преимуществ городов и ограничений, препятствующих их развитию, а также для принятия решений в сфере градостроительной и жилищной политики. В статье проанализирована утвержденная Правительством методика формирования индекса качества города, а также предлагаемые в ней индикаторы, характеризующие уровень комфорта проживания в городе. Авторы отмечают, что недостатком методики является то, что индекс города в ряде случаев предлагается рассчитывать лишь для части территории муниципального образования, отмечая наличие в Российской Федерации муниципальных образований, в составе которых, наряду с городом, есть и иные населенные пункты. В работе сделан вывод о том, что объективно оценить «качество» городской среды предлагаемыми индикаторами невозможно, и их набор требует корректировки, в целях которой сделан ряд практических рекомендаций.

Ключевые слова: город, городское поселение, городской округ, городская среда, индекс качества городской среды.

On the Methodology of Calculation of the Urban Environment Quality Index

Korosteleva Marina V., Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Volgograd Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), PhD (Law), Associate Professor

Korosteleva Natalia V., Associate Professor of the Department of Sustainable Construction and Urban Infrastructure of the Institute of Architecture and Construction of the Volgograd State Technical University, PhD in Engineering, Associate Professor

The main goal of the priority project «Formation of a comfortable urban environment» is to create a mechanism for a comprehensive improvement in its quality and comfort. In order to measure the quality of the urban environment, an assessment system has been developed in Russia. As a result of the assessment, the urban environment quality index (city index) is calculated. The city index is used to identify the competitive advantages of the city. The index is important for identifying factors that impede the development of the city, and for making decisions in the urban planning sphere.

The article analyzes the methodology approved by the Government for the formation of the city index, and the indicators proposed in it. The authors note that the disadvantage of the methodology is that the city index in some cases is proposed to be calculated only for part of the territory of the municipality. The article concludes that it is impossible to objectively assess the «quality» of the urban environment with the proposed indicators. In order to adjust the indicators, the authors make a series of practical recommendations.

Keywords: city, urban settlement, urban district, urban environment, urban environment quality index.

Вопросы комфортности городской среды, создания комплексных механизмов повышения ее качества обозначены в качестве цели приоритетного проекта¹. С его утверждением встала задача разработки и внедрения системы оценки качества городской среды в России, по итогам использования которой должна появиться возможность как сформировать индекс качества городской среды, так и отслеживать его по ряду ключевых параметров. В этих целях Минстроем России была подготовлена и утверждена методика выявления этого индекса в муниципальных образо-

ваниях². На основе данной методики индекс определялся в период с 2017 по 2018 год, причем только для тех муниципальных образований, в состав которых включены населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек (независимо от статуса муниципального образования, хотя корректность применения формулировки «качество городской среды» на территории сельского поселения можно поставить под сомнение).

Правительство Российской Федерации для выявления конкурентных преимуществ городов, перспектив их развития и препятствующих этому

¹ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 г. № 5).

² Приказ Минстроя России от 31 октября 2017 г. № 1494/пр «Об утверждении Методики определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации».

развитию ограничений, в 2019 году в целях «определения уровня качества городской среды городов путем расчета и присвоения им индекса качества городской среды» утвердило свою методику³. Ее положениями установлено, что данный индекс (индекс города) формируется ежегодно до 1 апреля, причем как для отдельных городов, так и для субъектов Российской Федерации в целом. Для последних он определяется как интегрированный показатель, рассчитанный исходя из индексов качества, полученных городами, входящими в состав региона.

Необходимо отметить, что термин «городская среда» активно применяется в правовых актах (в частности, в сочетании с такими характеристиками, как «комфортная», «современная» либо в сочетании с такой характеристикой, как «качество»). Но при активном применении этого термина в правовых актах, его нормативное определение до сих пор отсутствует. Термин «городская среда» используют в архитектуре и строительстве, в экологии, социологии. При этом в архитектуре и строительстве он является многозначным: можно говорить и о таком понятии, как «вид городской среды» (который составляет территория, единая по функционально-планировочному назначению или использованию)⁴. Что касается утвержденной распоряжением Правительства методике, то в ней говорится о том, что «городская среда характеризуется совокупностью природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду жизнедеятельности города на определенной территории и определяющих комфортность проживания на этой территории».

Согласно положениям методики, городская среда должна характеризоваться таким ключевым значением, как комфортность проживания в границах территории города. Следовательно, индекс города характеризует в цифровом выражении уровень комфорта проживания в его границах. Вместе с тем для оценки качества городской среды используются такие термины, как «благоприятная / неблагоприятная городская среда». Критерием отнесения состояния городской среды к соответствующей категории выступает процент набранных городом баллов по отношению к максимально возможному их количеству. Как представляется, такое определение является не совсем конкретным, а термин «благоприятный» не является синонимом термину «комфортный». Кроме того, предлагаемые индикаторы не позволяют в полной мере

оценить степень благоприятности / неблагоприятности среды.

Понимание городской среды как комплекса факторов может быть отнесено к среде обитания в рамках любого населенного пункта, а не только города. Видимо, по данной причине особо оговаривается, что вводимое нормами методики понятие «городская среда» используется применительно к городам. Для определения индекса качества «город» рассматривается как населенный пункт, имеющий соответствующий статус согласно региональному закону. При этом городской является территория города, расположенная в его границах. Границы, в свою очередь, отражены в документах территориального планирования — на генеральных планах городских поселений и (или) городских округов, обязательным элементом которых является карта границ населенных пунктов, находящихся в составе соответствующего муниципального образования. В силу этого закономерен вывод о том, что индекс качества среды по данной методике предложено рассчитывать только для города, который входит в состав муниципального образования. При этом как самостоятельное муниципальное образование город, безусловно, выступает в сложившихся условиях только в городских поселениях. Городское поселение — это и есть один город или поселок, и только наряду с этими типами населенных пунктов в его состав могут входить и иные территории, необходимые для развития инфраструктуры поселения (при этом среди них могут быть и сельские населенные пункты, не имеющие самостоятельного муниципального статуса).

Городские округа, которые ранее определялись через категорию «городское поселение», в настоящее время законодательством о местном самоуправлении⁵ трактуются как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (и их статус — городской или сельский — при этом не важен). И хотя в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации статус городского округа получили их административные центры и крупные города, начинается складываться практика предоставления этого статуса «совокупности» населенных пунктов, из которых городом является только один. В состав городского округа Михайловка Волгоградской области входит более пятидесяти населенных пунктов, в числе которых всего один город и один рабочий поселок⁶. В Свердловской области статусом городского округа наделено 68 муниципальных образо-

³ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.03.2019.

⁴ Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Обеспечение устойчивого развития городских округов: правовые и архитектурно-планировочные аспекты // Новая правовая мысль. 2017. № 1 (68). С. 4–7.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2005. 6 апреля.

ваний⁷. При этом согласно уставу субъекта⁸ административно-территориальными единицами, входящими в ее состав, являются только 27 городов (два из которых имеют статус ЗАТО и являются городскими округами в силу нормативных требований). По данным Росстата, 24 городских округа создано в Тюменской области (административно-территориальными единицами субъекта являются всего лишь пять городов⁹), 17 городских округов в Красноярском крае. Все 18 муниципальных образований Сахалинской области имеют статус городского округа. Аналогичная ситуация и в Магаданской области — все 9 муниципальных образований области являются городскими округами, в силу чего площадь их слишком велика (по данным Минюста¹⁰, площадь Среднеканского городского округа Магаданской области составляет 91,8 тыс. км²). Если индикаторы рассчитываются применительно к территориям города, то в отношении таких муниципальных образований, в составе которых наряду с городом есть и иные населенные пункты, индекс качества городской среды определяется только для части их территории.

Одной из целей формирования индекса качества городской среды выступает обеспечение обоснованности принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти решений в сфере развития городской среды (подп. «б» п. 1.6). Тем не менее предлагаемая методика не позволяет в полной мере этого сделать. Индикаторы должны выполнять роль «барометра» состояния территории, происходящих в ее границах процессов и тенденций развития как для наделенных властными полномочиями субъектов, так и для граждан. Одной из наиболее существенных ролей, которую играют индикаторы, является возможность измерять эффективность относительно установленных целей, в том числе устойчивости развития. Анализ предлагаемых индикаторов оценки качества городской среды не позволяет сделать вывод о вкладе конкретного уровня публичной власти в обеспечение ее благоприятного состояния и определить ответственного в случае, если состояние городской среды будет неблагоприятным. Но при этом в перечень показателей, согласно которым будет проводиться оценка эф-

фективности деятельности глав субъектов Российской Федерации¹¹, включен такой критерий, как доля городов (населенных пунктов) с благоприятной городской средой.

Одним из «потребителей» индикаторов качества городской среды выступают государственные органы, проводящие оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. В силу этого их разработка в обязательном порядке должна обеспечивать учет реальных возможностей муниципального образования на это самое состоящее время городской среды воздействовать. В настоящее время ее затрудняют существующие уже довольно давно так и не решенные проблемы, связанные с разграничением полномочий (причем и между различными уровнями публичной власти, и между муниципальными образованиями различных видов). Свой негативный вклад вносят изменчивость и противоречивость законодательства¹², а также дефицит финансовых и кадровых ресурсов муниципалитетов¹³.

Индикаторы, которые планируется применять в целях оценки вклада органов местного самоуправления в обеспечение устойчивого развития своей территории, должны позволить оценить именно этот вклад, то есть базироваться на муниципальных полномочиях и учитывать последствия решений, принятых именно на муниципальном уровне. В силу этого при разработке системы индикаторов целесообразно учитывать связь «давление — состояние — отклик». Так, деятельность муниципалитета в экономической сфере, как правило, оказывает «давление» на окружающую среду, которое может повлечь изменения в ее состоянии (в качестве примера можно привести пересмотр правил землепользования и застройки).

Для оценки качества городской среды предлагается универсальный набор индикаторов. Но при этом города Российской Федерации в целях обеспечения их сравнения разделены на 10 размерно-климатических групп. Как представляется, для корректной оценки этого недостаточно. В частности, для муниципальных образований, расположенных в безлесных и малолесных районах, следует предусматривать создание ветрозащитных

⁷ Федеральная служба государственной статистики. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2018 года // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 12.03.2019).

⁸ Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-О3 // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 12 (2010). Ст. 1914.

⁹ Закон Тюменской области от 4 ноября 1996 г. № 53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 1996. № 7.

¹⁰ Министерство юстиции Российской Федерации. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. — начало 2018 г.) // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-gazvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 10.12.2018).

¹¹ Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 23 ноября 2018 года // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450#sel=8:1:1BC,9:29:ohf> (дата обращения: 12.03.2019).

¹² Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2015. 240 с.; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2016. 312 с.; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2017. 484 с.

¹³ Коростелева М.В. Экономическая основа и влияние на территориальную организацию муниципальной власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 4. С. 69–78.

и берегоукрепительных лесных полос, озеленение склонов холмов, оврагов и балок¹⁴. Этой необходимостью несколько нивелируется необходимость оценки «разнообразия услуг на озелененных территориях»¹⁵.

Предлагаемые индикаторы оценки такой категории, как «качество», зачастую имеют количественное выражение и не позволяют оценить степень комфорта среды. Например, индекс качества предполагает оценку объемов вывезенных и направленных на обработку и утилизацию твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) на душу населения. При этом не оценивается количество мусорных полигонов на территории города: в большинстве городов для захоронения отходов применяют самый дешевый способ — хранение мусора на специально отведенных свалках (полигонное депонирование), и если площадь их велика, это наносит существенный урон качественному состоянию природной среды¹⁶. Такой показатель, как «доля улично-дорожной сети, обеспеченной ливневой канализацией», должен обязательно отражать ее качественное состояние (например, через анализ расхода воды на ее гидродинамическую промывку в м³).

В качестве индикатора применяется среднее расстояние между остановками общественного транспорта, но не оценивается комфортность этих остановок, то есть оснащенность их павильонами (равно как и качество состояния этих самых павильонов)¹⁷. При этом в разработанном Минстроем России и ДОМ.РФ руководстве по определению первоочередных направлений развития городской среды с помощью индекса качества городской среды¹⁸ остановки «рекомендуется проектировать как многофункциональные и комфортные места для ожидания: размещать на них крытые павильоны, урны, дополнительные табло с информаци-

ей о маршрутах и прибытии транспорта, оснащать остановки обогревательными элементами, точками доступа Wi-Fi и зарядными USB-устройствами, дополнять вендинговым автоматом».

Кроме того, методика предполагает использование преимущественно рассчитываемых индикаторов, исключая субъективный характер оценки и обеспечивающее их достоверность и объективность. Но при этом индикаторы, позволяющие, например, оценить уровень бытового, повседневного комфорта и удобства, которые муниципальное образование обеспечивает для жителей и гостей, должны учитывать его оценку жителями муниципального образования (для этого нормативно закреплены такие формы, как опросы граждан и их обращения в органы публичной власти с жалобами и заявлениями).

«Набор» индикаторов не позволяет достичь такой цели формирования индекса, как «определение текущего состояния городской среды, в том числе выявление конкурентных преимуществ города и ограничений, препятствующих его развитию, актуальных проблем, перспективных направлений развития» (подп. «а» п. 1.6). Их набор слишком мал, чтобы сделать это.

Видится целесообразным выделять не только общие для всех, но и «специальные» индикаторы. В качестве общих могут применяться такие, как качество питьевой воды в границах муниципального образования, наличие в границах муниципального образования несанкционированных свалок отходов и т.п. Например, в городах, входящих в категории крупнейших, крупных и больших, наряду с парками городского и районного значения, необходимо предусматривать специализированные — детские, спортивные, выставочные, зоологические и другие парки, ботанические сады. Следовательно, наличие таких парков и занимаемую ими площадь также можно использовать как специальный индикатор качества городской среды.

В таблице индикаторов необходимо указать, к полномочиям органов публичной власти какого уровня относится деятельность по решению вопросов, подлежащих оценке.

В нормах Градостроительного кодекса устойчивое развитие территорий определяется как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, ее охрана и рациональное использование природных ресурсов. То есть особо подчеркивается экологический аспект устойчивости городской среды. В целях определения и внедрения индикаторов экологической эффективности можно предложить небольшое количество индикаторов, основанных на за-

¹⁴ Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Правовое регулирование порядка создания лесопарковых зеленых поясов в Российской Федерации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 34–37.

¹⁵ Korosteleva M.V., Korosteleva N.V. Forest-park green belts as environment-forming element of urbanized territories // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2018. Vol. 451. Conference 1.

¹⁶ Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Обращение с твердыми коммунальными отходами как фактор обеспечения экологической безопасности: анализ зарубежного и российского опыта // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. 2019. № 3 (76). С. 124–133.

¹⁷ Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Благоустройство территории города как фактор устойчивого развития // Социально-экономическое развитие городов и регионов: градостроительство, развитие бизнеса, жизнеобеспечение города : материалы II Международной научно-практической конференции (Волгоград, 3 февраля 2017 г.). Волгоград : Волгоградский государственный технический университет, 2017. С. 86–93.

¹⁸ Руководство по определению первоочередных направлений развития городской среды с помощью индекса качества городской среды // URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/133/rukovodstvo_index_compressed.pdf (дата обращения: 23.11.2020).

Таблица 1

Примеры индикаторов экологической устойчивости городской среды

Несанкционированные места размещения ТКО, выявленные на территории муниципального образования (площадь)
Оснащенные площадки для сбора ТКО на территории муниципального образования (количество)
Рекреационные зоны в правилах землепользования и застройки (площадь и % от общей площади земельных участков, находящихся в муниципальной собственности)
Количество заключенных договоров на вывоз ТКО от частных домовладений
Доля расходов, направленных на ликвидацию несанкционированных мест размещения ТКО, в бюджете муниципального образования (%)
Объем переработанных и обезвреженных ТКО (тонн)
Доля расходов, направленных на охрану окружающей среды, в местном бюджете (%)
Наличие экологического общественного транспорта (+/-) и его пассажирооборот (всего и % к пассажирообороту общественного транспорта)
Площадь декоративных водоемов и замкнутых водоемов, расположенных на территории муниципальных образований и используемых для купания, и периодичность обмена воды в них (га и раз за осенне-летний период)
Обращения жителей муниципального образования в органы местного самоуправления с жалобами по экологическим вопросам, находящимся в компетенции местных органов (количество)

крепленных за муниципальными образованиями в вопросах местного значения (см. табл. 1)¹⁹.

Предлагаемые индикаторы являются примерными. Они могут применяться в целях оценки экологической составляющей устойчивости муниципалитета и эффективности деятельности его органов такими субъектами, как сами органы местного самоуправления, так и органы государственной власти.

Для оценки качества городской среды необходимо анализировать и состояние территориальных зон города, к которому предъявляются достаточно определенные нормативные требования (речь идет о территориальных зонах, предусмотренных градостроительными нормами).

Кроме того, чтобы оценивать именно качество городской среды, необходимо использовать не только объективный подход, основанный на расчете индикаторов с использованием массивов информации, содержащихся в государственных информационных системах, открытых источниках,

но и субъективный. Поскольку результаты социологических опросов граждан и экспертные опросы могут применяться только при обязательном условии их регулярного проведения, он может быть основан на анализе обращений граждан в органы публичной власти с предложениями, жалобами и заявлениями, анализе инициативных предложений граждан в сфере благоустройства и т.п.

В этой связи необходимо отметить, что вовлеченность граждан в решение вопросов развития городской среды также выступает одним из показателей ее качества. При этом эксперты в сфере местного самоуправления отмечают возникающие в связи с использованием данного показателя сложности²⁰. Как полагает Е.С. Шугрина, основной прирост вовлечения граждан могут «дать» новые формы, которые пока законодательству не известны²¹. По ее справедливому замечанию, разнообразие новых форм вовлечения

¹⁹ Деятельность органов местного самоуправления по охране окружающей среды как гарантия реализации концепции устойчивого развития // Дискуссионные проблемы теории экологического права: монография / под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юрлитинформ, 2020. С. 247–275.

²⁰ Шугрина Е.С. Правовые основы вовлечения жителей в местное самоуправление обсудили в Совете Федерации // URL: <http://shugrina.ru/content/pravovye-osnovy-vovlечeniya-zhiteley-v-mestnoe-samoupravlenie-obsudili-v-sovete-federacii> (дата обращения: 23.11.2020).

²¹ Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124.

населения в решение вопросов развития городской среды, предлагаемых Минстроем России, не имеет нормативного закрепления. На практике это приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены принимать решения за пределами своих полномочий, с использованием форм, не имеющих полноценного правового регулирования, что вызывает негативную реакцию населения²².

²² 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.

В обязательном порядке необходимо уточнить и назначение методики. В ней говорится о том, что она «предназначена для определения уровня качества городской среды». Но объективно оценить «качество» предлагаемыми индикаторами нельзя. Она, скорее, предназначена для анализа процессов развития комфортной городской среды посредством отслеживания набора предусмотренных ею индикаторов. Именно это представляется важным для обеспечения эффективности и обоснованности властных решений в данной сфере.

Литература

1. Дискуссионные проблемы теории экологического права : монография / под общей редакцией А.П. Анисимова. Москва : Юрлитинформ, 2020. 544 с.
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под редакцией Е.С. Шугриной. Москва : Проспект, 2015. 240 с.
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под редакцией Е.С. Шугриной. Москва : Проспект, 2016. 312 с.
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под редакцией Е.С. Шугриной. Москва : Проспект, 2017. 484 с.
5. Коростелева М.В. Благоустройство территории города как фактор устойчивого развития / М.В. Коростелева, Н.В. Коростелева // Социально-экономическое развитие городов и регионов: градостроительство, развитие бизнеса, жизнеобеспечение города : материалы II Международной научно-практической конференции (г. Волгоград, 3 февраля 2017 г.) : сборник научных статей / редколлегия: О.В. Бурлаченко, Б.А. Навроцкий, С.А. Матовников. Волгоград : ВолгГТУ, 2017. С. 86–93.
6. Коростелева М.В. Обеспечение устойчивого развития городских округов: правовые и архитектурно-планировочные аспекты / М.В. Коростелева, Н.В. Коростелева // Новая правовая мысль. 2017. № 1 (68). С. 4–7.
7. Коростелева М.В. Обращение с твердыми коммунальными отходами как фактор обеспечения экологической безопасности: анализ зарубежного и российского опыта / М.В. Коростелева, Н.В. Коростелева // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. 2019. № 3 (76). С. 124–133.
8. Коростелева М.В. Правовое регулирование порядка создания лесопарковых зеленых поясов в Российской Федерации / М.В. Коростелева, Н.В. Коростелева // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 34–37.
9. Коростелева М.В. Экономическая основа местного самоуправления и ее влияние на территориальную организацию муниципальной власти / М.В. Коростелева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 4. С. 69–78.
10. Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124.
11. 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.

References

1. Korosteleva M.V. Forest-park green belts as environment-forming element of urbanized territories / M.V. Korosteleva, N.V. Korosteleva // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering : International Conference on Construction, Architecture and Technosphere Safety (ICCATS 2018) (Chelyabinsk, 26–28 September 2018 г.). Russian Federation, Chelyabinsk : South Ural State University, 2018. Vol. 451. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/451/1/012158>

Законодательные аспекты территориальных реформ на местном уровне во Франции и в России*

Дементьев Александр Николаевич, профессор кафедры конституционного и административного права
Курского государственного университета, доктор юридических наук
dahalex@mail.ru

Представлены результаты анализа современного состояния законодательства Франции, регулирующего территориальные вопросы организации местного самоуправления, Европейской хартии местного самоуправления, статистических данных Министерства внутренних дел Франции. Приводятся результаты анализа положений, регулирующих порядок, условия и параметры территориальной трансформации коммун, формирования и деятельности межкоммунальных объединений. Сопоставляется содержание законодательного регулирования и практика территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации и территориальной организации коммун и межкоммунальных объединений во Франции.

Ключевые слова: коммуны, муниципальные единицы, территориальные коллективы, территориальные реформы, местное самоуправление, типы коммун, межкоммунальные объединения, законодательство, практика, Франция, Россия.

Legislative Aspects of Local Territorial Reforms in France and Russia

Dementyev Aleksandr N., Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Kursk State University, LL.D.

The results of the analysis of the current state of French legislation regulating territorial issues of local self-government organization, the European Charter of Local Self-Government and statistical data of the French Ministry of the Interior are presented. The results of the analysis of the provisions regulating the procedure, conditions and parameters of territorial transformation of communes, formation and activity of inter-municipal associations are given. The content of legislative regulation and the practice of territorial organization of local self-government in the Russian Federation and territorial organization of communes and inter-municipal associations in France are compared.

Keywords: communes, municipal units, territorial collectives, territorial reforms, local government, types of communes, intermunicipal associations, legislation, practice, France, Russia.

Проблемам территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации посвящены многочисленные научные публикации, в которых анализируются различные аспекты реформы территориальной организации местного самоуправления 2003 года: конституционно-правовые, политологические, политико-правовые, административно-управленческие, экономические, социальные и др. Объемный перечень таких публикаций представлен в диссертационном исследовании А.Н. Максимова¹. Среди публикаций последних лет выделим публикации А.Н. Костюкова, Р.В. Бабуна, А.Н. Диденко, Е.С. Шугриной, Р.В. Петухова² и др.

¹ Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

² Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63; Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 2. С. 2–7; Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60; Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46;

Если оценивать направленность содержания указанных публикаций, то, по мнению автора настоящей статьи, несмотря на разную степень критического отношения к перманентным территориальным реформам последних почти 20 лет либо обоснования необходимости объединения муниципальных единиц поселенческого уровня (главным образом в публикациях экономистов), большинство их объединяет одно общее обстоятельство. Таковым обстоятельством является выраженная в явно критическом виде или неявно обозначаемая неудовлетворенность проводимыми преобразованиями. Результаты обстоятельного анализа и характеристика тенденций, сложившихся в территориальной организации местного самоуправления до 2003 года, представлены в работах А.Н. Максимова и в монографии автора настоящей статьи³.

Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено пунктом «Н»

Дементьев А.Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 2 (15). С. 164–174.

³ Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990–2018 годы) : монография. М. : Норма, 2020. 230 с.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00551.

части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следствием этого конституционного установления является наличие еще одного, кроме федерального, уровня нормативного правового регулирования вопросов организации местного самоуправления — законодательства субъектов Российской Федерации. Наличие двух иерархических уровней существенно усложнило систему законодательного регулирования организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Как известно, во Франции, как в унитарном государстве, законодательное регулирование сферы местного самоуправления осуществляется лишь на одном уровне. Это принципиальное различие в системах правового регулирования двух государств существенно усложняет возможность проведения корректного сравнительного анализа законодательных положений организации и деятельности местного самоуправления в каждой из стран. Поэтому для такого сопоставительного анализа необходимо исходить из обоснованных допущений. В частности, как представляется, одним из таких допущений является возможность соотнесения законодательных положений с результатами сравнительного анализа их практической реализации в двух странах, что и будет сделано в настоящей статье.

Вторым принципиальным допущением является допущение о возможности проведения корректного сравнительного анализа территориальных реформ в двух государствах только в пределах сопоставления территориальных реформ коммунального уровня во Франции и городского, сельского поселенческого уровня в Российской Федерации.

В соответствии с положениями статьи L2112-2⁴ (в редакции 2015 года) Кодекса территориальных коллективов (Code général des collectivités territoriales) (далее — Кодекс) решения об изменении территориальных границ коммун, о передаче части территории одной коммуны другой коммуне, передаче городов, расположенных в границах территории коммуны, об объединении коммун и другие принимаются после публичного обсуждения в порядке, установленном законом, регламентирующим взаимодействие граждан с административными структурами (Code des relations entre le public et l'administration⁶). Представитель государства в департаменте санкционирует это публичное обсуждение в том случае, если к нему с запросом обратились либо муниципальный совет одной

из коммун, либо треть избирателей коммуны или части заинтересованной территории коммуны⁷. Проект изменения территориальных границ коммуны подлежит рассмотрению департаментского совета. Изменение наименования коммуны производится декретом по обращению муниципального совета и после консультации с департаментским советом (статья L2111-1). При объединении коммун, как правило, наименование новой коммуны должно складываться из наименований двух объединяемых коммун.

Кодексом подробно устанавливается порядок формирования имущества, организационных структур исполнительной власти, переходных комиссий, формирования временных представительных органов вновь образуемой коммуны при объединении коммун. Особую роль в этом процессе играет представитель государства. Представитель государства в департаменте может определить в своем акте переходные меры в части передачи общественных служб до избрания муниципального совета новой коммуны (статья L2112-7).

Согласно статье L2113-2 Кодекса создание новой коммуны могут инициировать, наряду с коммунальными советами и представителем государства, учреждения межмуниципального сотрудничества только одного типа — учреждения межкоммунального сотрудничества⁸ с собственным налоговым режимом: сообщество коммун (communaute de communes), сообщество агломерации (communaute d'agglomération), городское сообщество (communaute urbaine) и метрополии.

Примечание. В данной статье используется перевод с французского термина «fiscalité propre» на русский как собственный налоговый режим, так же как это сделано Н. Мироновым⁹. Такой перевод, по мнению автора настоящей публикации, в наибольшей степени отражает существо подобного типа межкоммунальных объединений во Франции. В литературе используются также и другие переводы: межкоммунальные объединения

⁴ Здесь и далее указываются статьи Кодекса территориальных коллективов.

⁵ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodedo?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20181216> (дата обращения: 17.12.2018).

⁶ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 15.04.2019).

⁷ Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вначале предусматривалось обязательное проведение голосования населения по вопросам преобразования муниципальных единиц. Практика проведения таких голосований в 2006–2009 годах показала, что население во многих случаях не поддерживало инициативу органов власти. Затем требование об обязательности проведения таких голосований было отменено. Принятие решений в конце 2009 года Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» по этим вопросам было отнесено к полномочиям представительных органов поселений (часть 3 статьи 13 статья Федерального закона № 131-ФЗ).

⁸ Etablissements public de cooperation intercommunale (EPCI).

⁹ Миронов Н. Местное самоуправление во Франции // Муниципальная власть. 2014. № 2. С. 466–483.

с собственной налоговой базой¹⁰, с правом собственного налогообложения¹¹.

Наделение такой инициативой учреждений межкоммунального сотрудничества с собственным налоговым режимом в совокупности с многочисленными дополнениями в порядок образования временных представительных органов новой коммуны, финансового обеспечения новых структур, сохранения полномочий депутатов и мэров должно способствовать объединению коммун в границах существующих межкоммунальных учреждений.

На коммунальном (муниципальном) уровне власти во Франции в территориальной организации сложилось несколько типов коммун и производных от властных полномочий коммун межкоммунальных объединений, определяющими характеристиками которых являются географические, природные условиями проживания, формы преимущественного занятия населения, степень концентрации населенных пунктов. К таковым типам относятся: сельские и городские коммуны, коммуны в горной местности, коммуны, расположенные у морского побережья.

В законодательстве Франции содержится несколько параметров, которые позволяют формально устанавливать тип коммуны. К таковым можно отнести прежде всего численность населения коммуны. В законах содержатся также общие требования, которые должны учитываться при территориальных преобразованиях на коммунальном уровне: обязательность учета сельскохозяйственных, горных, морских и других особенностей для конкретного типа коммун. Так, например, в Кодексе содержится требование обязательного учета планов сельскохозяйственного устройства при территориальных преобразованиях в сельской местности. Четыре типа объединений коммун в законодательстве отнесены к межкоммунальным объединениям с собственным налоговым режимом: сообщество коммун, сообщество агломерации, городское сообщество и метрополии.

В результате реформ последних лет вхождение коммуны в одно из учреждений межмуниципального сотрудничества предписано Кодексом, несмотря на то что в законе сохранилась декларация о свободном участии коммун в организациях межкоммунального сотрудничества для решения общих проблем (статья L5210-1).

К существенным условиям территориальных преобразований на коммунальном уровне, зако-

нодательно установленных в Кодексе в результате территориальной реформы 2015 года, можно отнести требования формирования межкоммунальных объединений с общим числом жителей, проживающих в коммунах, входящих в такие объединения, не менее 15 тыс. человек, обязательность предварительного формирования на уровне департамента схем границ объединений. Причем границы таких объединений не могут пересекаться. Такое условие является следствием императивного требования о допустимости вхождения одной коммуны только в одно межкоммунальное объединение.

В межкоммунальных объединениях с собственным налоговым режимом органы управления такими объединениями формируются на принципах представительства от коммун, входящих в состав такого объединения, и коллегиального принятия решений. Заслуживают отдельного развернутого анализа процедуры формирования метрополитенских округов и способы управления ими без ликвидации органов местной власти в коммунах.

В любых территориальных преобразованиях на коммунальном уровне принимают непосредственное участие представители государства. Большинство решений не могут быть приняты без согласия представителей государства, а некоторые принимаются Государственным советом.

Как выше было отмечено, за два последних десятилетия было проведено, по крайней мере, три административно-территориальных реформы территориальных коллективов во Франции. Каковы цели и причины проведения подобных реформ? Обратимся к данным, содержащимся в российских научных публикациях и в некоторых зарубежных источниках.

Так, в качестве одной из глобальных причин, со ссылкой на французские источники, указывается¹² необходимость ликвидации «территориальной раздробленности» во Франции¹³, которая выступает как критерий оценки конкурентоспособности по сравнению с другими Европейскими государствами, членами Европейского союза. По мнению российских исследователей¹⁴,

¹² Семеко Г.В. Указ. соч.

¹³ Как известно, число муниципальных единиц первого (базового) уровня местного самоуправления (коммун) во Франции (35357 на 1 января 2018 года — Франция в цифрах 2018) является несопоставимо большим по сравнению с другими странами Европы. Для сравнения представим некоторые данные из зарубежных источников на период 2007–2008 годов (см.: Territorial choice: the politics of boundaries and borders / edited by Н. Baldersheim [and] L.E. Rose. С. 3). В качестве сопоставимого параметра авторами публикации выбран параметр численности населения, приходящегося на одну муниципальную единицу (Р). Для Франции число коммун в 2007 году составляло 36683, а Р = 1720 человек. Для Швеции: 2758 муниципальных единиц и Р = 2700 человек. Для Дании: 98 муниципалитетов и Р = 55480 человек. А для Чешской Республики: 6245 муниципальных единиц, Р = 1640 человек. Следует также отметить, что данные результаты исследований представлены без учета особенностей двух уровней местного самоуправления в некоторых европейских странах.

¹⁴ Семеко Г.В. Указ. соч. С. 479.

¹⁰ Антонов А.В. Основные направления реформирования региональных и местных органов власти во Франции // Местное самоуправление и развитие территорий. Пермь, 2014. С. 466–483.

¹¹ Богатырева О.Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 100–109; Семеко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9. № 3. С. 476–494.

Таблица 1*

№	Страна	2014	2015	2016	2017	2018
	Франция					
1	Регионы	26	26	18	18	18
2	Департаменты	101	101	101	101	101
3	Метрополии	1	11	13	14	21
4	Сообщество городских коммун (CU)	15	9	11	15	11
5	Сообщество коммун в агломерациях (CA)	222	226	196	219	222
6	Сообщество коммун (CC)	1 903	1884	1842	1018	1009
7	Синдикаты новых агломераций (SAN)	4	3	—	—	—
8	Общее число объединений с собственным налоговым режимом	2 145	2133	2062	1266	1263
9	Число автономных коммун	67	70	27	5	4
10	Метрополия Лиона		1	1	1	1
11	Общее число коммун	36 614	36 588	35 858	35 411	35 353
12	Число сокращения коммун в абсолютном значении / в процентах к предыдущему году		26/0,07	730/2,0	447/1,3	58/0,16
	Россия					
13	Число городских и сельских поселений	20 185	20 298	19 763	19 690	19 310
14	Число сокращения (увеличения) поселений в абсолютном значении / в процентах к предыдущему году	- 224/ -1.1	+ 113/ +0.56	- 535/ -2,6	- 73/ -0.37	- 380/ -1.9

* Данные в таблице 1 для Франции соответствуют данным, содержащимся в таблице (с. 23) справочного издания, подготовленного Главным управлением местных органов власти (URL: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/tatistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf (дата обращения: 15.10.2018)). Данные для Российской Федерации соответствуют данным Росстата за 2018 г.

высокий «уровень территориальной раздробленности» является одной из наиболее острых проблем современной Франции. В частности, регионы Франции сравниваются с землями Германии, а коммуны — с муниципальными структурами в странах ЕС. Не акцентируя внимания на необходимости обоснования допустимости и соблюдения строгости в таких сравнениях, сформулируем, по крайней мере, два очевидных вопроса, без ответа на которые проведение территориальных преобразований представляется малообоснованным, если размеры территории муниципальных единиц рассматривать в качестве критерия конкурентоспособности. Во-первых, до какого числа необходимо сократить число административных единиц во Франции (так же как и в любой другой стране), чтобы система территориального устройства стала конкурентоспособной в сравнении с территориальным устройством других стран Западной Европы?

Во-вторых, каковы критерии оптимальности числа административно-территориальных единиц соответствующего управленческого уровня? Кстати, эти же вопросы должны быть поставлены и перед инициаторами масштабных территориальных преобразований в Российской Федерации. Ответы на такие вопросы не удастся найти как в отечественных публикациях, так и в зарубежных источниках¹⁵. Более того, в большинстве этих публикаций отмечается отсутствие «измеряемых», количественных результатов территориальных реформ в странах Европы.

¹⁵ Маркварт Э., Франчке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // *Пространственная экономика*. 2017. № 3. С. 40–61; Миронов Н. Указ. соч.; Семёко Г.В. Указ. соч.; *Territorial choice: the politics of boundaries and borders...*; Пахоруков К.И., Иванов И.В. Децентрализация во Франции: эволюция французского унитаризма // *Право и политика*. 2012. № 1. С. 31–39.

Полезно сравнить темпы последних территориальных преобразований во Франции, которые радикально затронули регионы, в меньшей степени — коммуны (см. таблицу 1). И если анализировать уровень местного самоуправления, то в наибольшей степени преобразования отразились на численности межкоммунальных объединений с собственным налоговым режимом (строки 4–12). Число таких объединений во Франции уменьшилось в период с 2014 года по 1 января 2018 года, по сути, в 2 раза. Реформа практически не коснулась департаментов, если не считать изменение территориальной принадлежности департаментов в результате объединения регионов. Особо отметим, что к 2018 году во Франции были образованы на основании Главы VII «Метрополия» Части пятой Кодекса 21 метрополия и одна метрополия с особым статусом — метрополия Лиона. Метрополии в соответствии со статьей L5217-1 Кодекса являются учреждениями межкоммунального сотрудничества с собственным налоговым режимом. В статье L5217-1 Кодекса определяется, что метрополия является публичной структурой межкоммунального сотрудничества, которая объединяет коммуны на основе взаимного интереса в одно сообщество, не допускающее в его границах анклавных территорий коммун, не входящих в это сообщество. В определении указываются цели создания такого сообщества: совместная разработка и осуществление проектов обустройства территории, развития в сфере экономики, экологии, образования, культуры и социального развития. Так, например, в метрополию Лиона входят 59 коммун. В таблице 1 представлены данные о результатах территориальных преобразований во Франции с 2014 по 2018 год. Также представлены данные о сокращении числа поселений в Российской Федерации (строки 13 и 14).

Увеличение числа поселений в 2015 году связано с вхождением Республики Крым в состав Российской Федерации. Если сравнивать суммарно темпы сокращения муниципальных единиц, поселений в России и коммун во Франции, то за этот период в России темпы почти в два раза выше, чем во Франции, хотя территориальная реформа в России и должна была закончиться к 2009 году.

Какие же основные доводы выдвигаются обычно в обоснование необходимости проведения территориальных реформ в странах Европы? Как отмечается в российских и зарубежных исследованиях территориальных реформ¹⁶, в этот перечень наряду с необходимостью преодоления «территориальной раздробленности» входят:

— необходимость сокращения бюджетных расходов;

— упорядочение компетенции и полномочий различного уровня территориальных единиц (во Франции это коммуны, регионы, департаменты, а также не являющиеся территориальными единицами межкоммунальные объединения);

— рационализация границ муниципальных единиц в связи с демографическими изменениями;

— повышение качества управления и оказания муниципальных услуг и др.

Авторы исследования¹⁷ полагают, что причиной территориальных реформ являются три проблемы, которые они называют общегосударственными, стратегическими: формирование конкурентоспособных регионов, повышение эффективности управления на местном уровне, повышение эффективности предоставления публичных услуг. Более того, по результатам анализа территориальных реформ в странах Европы сделано заключение о том, что реформы практически везде прикрывались расплывчатыми терминами «модернизация» и «эффективность»¹⁸. Как представляется, и в Российской Федерации доводы инициаторов территориальных изменений в том или ином виде воспроизводят содержание выше приведенных причин.

Во Франции в дополнение к указанным проблемам на муниципальном уровне выдвигались задачи систематизации территориальных границ и компетенции межмуниципальных объединений и на протяжении всех лет последних реформ — задача значительного сокращения числа коммун. Первую задачу, как следует из фактических данных¹⁹, удалось решить практически к 2017 году. Задача же сокращения коммун осталась нереализованной. Одну из причин таких «неудач» исследователи находят в глубоких исторических традициях деятельности коммун во Франции²⁰. Если обратить внимание на политологические аспекты, то коммуны являются «опорой» выборной системы во Франции²¹. Действительно, если сравнить число депутатов в коммунальных советах (см. таблицу 2), установленное Кодексом, с числом депутатов в представительном органе муниципального образования в России, то становится очевидным, что при реальном многопартийном представительстве в коммунальных советах получить необходимое согласие для ликвидации либо для присоединения коммуны к другой коммуне чрезвычайно непросто.

Сделаем несколько выводов о результатах территориальных реформ во Франции на муниципальном уровне. Во-первых, значительно сокращено число межмуниципальных объединений

¹⁷ Territorial choice... С. 255.

¹⁸ Там же. С. 245.

¹⁹ URL: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

²⁰ Там же.

²¹ Пахорук К.И., Иванников И.В. Указ. соч.

¹⁶ Маркварт Э., Францке Й. Указ. соч. С. 43; Выштыкайлова А.А. Сравнительная характеристика тенденций развития местного самоуправления в России и Франции // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4 (55). С. 35.

Таблица 2

№	Франция		Россия	
	Численность населения коммуны	Число депутатов	Численность населения муниципальной единицы	Число депутатов
2	до 100 человек	7		
3	от 500 до 2000 человек	15	менее 1000	7
4	от 5 000 до 10 000 человек	29	от 1000 до 10 000 человек	10
5	от 20 000 до 30000 человек	35	10 000 до 30 000 человек	15
6	от 80 000 до 100 000 человек	53	от 30 000 до 100 000 человек	20
7	от 250 000 до 300 000 человек	65	от 100 000 до 500 000 человек	25
8	более 300 000 человек	69	более 500 000 человек	35
9	Париж	163	Москва	45
10	Марсель	101	Санкт-Петербург	50
11	Лион	73	Севастополь	24

с собственным налоговым режимом. Во-вторых, попытки существенного сокращения числа коммун посредством их объединения в границах территории существовавших межкоммунальных объединений с собственным налоговым режимом потерпели неудачу, несмотря на наличие в Кодексе механизмов инициации таких процедур со стороны как представителя государства в департаменте, так и собственно межкоммунального объединения, запрета для коммун участвовать более чем в одном таком объединении.

В результате реформы была сформирована «сетка» межкоммунальных объединений с собственным налоговым режимом. Но если сравнивать с территориальной структурой двухуровневого местного самоуправления (поселения и муниципальные районы в Российской Федерации, общины и районы в Германии), то сформированная «сетка» межмуниципальных объединений во Франции в большей степени, нежели, например, департамент, может сравниваться с районом, как управленческой единицей. А департаменту в результате реформы по-прежнему нет места для сравнения с другими территориальными единицами стран Европы.

С достаточной степенью точности можно утверждать, опираясь на картографические данные²², что площадь территории каждого конкретного межкоммунального объединения близка к усредненной площади территории одного из 1263 объединений, учитывая, что лишь малая часть коммун (четыре коммуны) не входят в состав ни одного из них. Сам по себе этот результат

территориальных преобразований во Франции заслуживает более детального анализа влияния механизмов самоорганизации на территориальную структуру на местном уровне. Представим некоторые соображения по этому поводу. В результате анализа картографических данных, с учетом пока лишь феноменологического представления, обнаруживается удивительное сходство очертания внешних границ большинства образовавшихся в результате реформ межмуниципальных структур с гексагональными ячейками в теории центральных мест В. Кристаллера, хорошо известными географам²³ и экономистам²⁴. Естественно, что на практике не могли быть образованы территориальные структуры идеальной гексагональной формы, также как и не могли все 1263 структуры иметь идеально одинаковую площадь территории. Однако внешнее сходство «унифицированности» образованных территориальных структур не вызывает сомнения. Это внешнее сходство дает основания сформулировать несколько важных предположений. Анализ процедур преобразования существовавших межмуниципальных структур до реформы, установленных в Кодексе, показывает, что собственно коммуна и департаментам были предоставлены достаточно широкие условия для формирования границ новых межмуниципальных объединений, за исключением одного ограничения — минимальной общей численности населения коммун, образуемого межмуниципального объединения. Это обстоятельство позволяет считать такие условия условиями самоорганизации,

²² URL: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf (дата обращения: 15.04.2019).

²³ Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР. М.: Изд-во МГУ, 1980. С. 154–156.

²⁴ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 3-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2003. С. 52–54.

которые и явились результатом «закономерной унифицированности» территориальных структур по форме и площади территории. Сформулированное утверждение, естественно, может претендовать лишь на статус гипотезы. Но такая гипотеза имеет важное значение для разработки моделей самоорганизации в теории самоорганизации сложноорганизованных социальных систем²⁵. Ключевыми элементами такой теории являются параметры состояния и параметры порядка (управляющие параметры)²⁶. В качестве управляющего параметра в данном случае, может быть предложена установленная Кодексом минимальная общая численность населения коммун вновь образуемого межмуниципального объединения.

В заключение сформулируем общие выводы. Какие условия способствовали формированию межмуниципальных структур во Франции? Представим характеристику наиболее значимых.

1. Исторически коммуны являлись и являются базовым уровнем местного самоуправления. Их объединение в более крупные территориальные единицы с ликвидацией малых коммун не поддерживалось населением и многими политиками как правого, так и левого толка.

2. Исторически сложившаяся система территориальной организации коммун характеризуется наличием большого числа коммун с населением менее 2500 человек и недостаточно развитой коммунальной, транспортной и другой инфраструктурой таких коммун, что не позволяет им решать полный перечень вопросов, законодательно закрепленных Кодексом для коммун.

3. После реформы децентрализации и деконцентрации полномочий государственной власти 1982 года законодательно были установлены достаточно детальные процедуры образования межкоммунальных объединений с установлением их статуса (порядка формирования компетенции, структур управления, взаимодействия с коммунальными департаментами и др.). Главное состоит в том, что за наиболее эффективным типом межкоммунальных объединений законодательно закрепились возможность формировать квазибюджет на основе решения коммун с установлением собственного налогового режима.

4. Более того, государство путем установления прямых дотаций таким объединениям стимулировало передачу им части компетенции входящих в их состав коммун. Прямые дотации государства являлись как стимулом к объединению коммун, так и стимулом для функционирования, сохранения объединением своего «статус-кво»²⁷.

²⁵ Курдюмов С.П., Князева Е.Н. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. М.: Наука, 1994. 229 с.

²⁶ Подробнее см.: Дементьев А.Н. Математизация права и юриспруденции: возможные перспективы // Гражданин и право. 2018. № 6. С. 81–94.

²⁷ О трансформации статуса межкоммунальных объединений см., напр.: Семеко Г.В. Указ. соч.

5. Важнейшим условием, обеспечившим успех в создании межмуниципальных структур, явилось и то обстоятельство, что коммуны имели и имеют, несмотря на оговорки, значительные собственные налоговые источники формирования доходов бюджета. Совокупный бюджет коммун во Франции в 2003 году составил около 17,1% от доходов государственного бюджета Франции, при этом совокупный бюджет департаментов составил всего 10,1%, а регионов — 3,4%²⁸. Для сравнения: на основе данных Росстата приведем цифры совокупного бюджета муниципальных образований всех уровней в Российской Федерации. В 2017 году такой бюджет составил около 21,8% от доходов федерального бюджета. По экспертным оценкам совокупный бюджет городских и сельских поселений на порядок меньше — 2–3%. При таких показателях становится очевидным бесперспективность любых попыток формирования межмуниципальных структур в Российской Федерации.

6. Следует отметить, что в Российской Федерации при принятии Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» широко обсуждалась идея формирования районного уровня местной власти как структуры, выполняющей межмуниципальные функции, общие для всех поселений, входящих в состав территории муниципального района. Однако в закон были введены несколько иные характеристики муниципального района, как территориальной структуры местной власти, предназначенной для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера и осуществления переданных государственных полномочий. Во Франции отсутствие аналога районного уровня местного самоуправления не только позволило, но и привело к необходимости сформировать межмуниципальные структуры, создаваемые коммунами, организационно и финансово зависимые от коммун. Законодательно разработанные процедуры создания и функционирования таких объединений были подкреплены главным ресурсом: финансовыми средствами, передаваемыми коммунами, и финансовыми средствами государства, передаваемыми в качестве дотаций-стимулов непосредственно объединениям.

7. Следует также отметить, что создание межмуниципальных объединений и их территориальная реструктуризация, особенно в последние годы, проводились и проводятся при непосредственном участии представителей государства, полномочия и разнообразные формы участия которых в деятельности коммун и межкоммунальных объединений закреплены в Кодексе.

²⁸ Миронов Н. Указ. соч. С. 48.

8. Таким образом, сопоставление территориального статуса коммун и муниципальных единиц сельского и городского поселенческого типа в субъектах Российской Федерации в современных условиях свидетельствует об ограниченной допустимости такого сравнения.

Представленные в этой статье результаты исследований анализа территориальных реформ во Франции и местного самоуправления в Российской Федерации позволяют акцентировать внима-

ние и на важном общеметодологическом результате. При проведении сравнительных исследований отечественных и зарубежных практик в конституционном и муниципальном праве их позитивный результат заключается не только в выявлении в зарубежном опыте позитивных и негативных элементов, которые могут и должны быть учтены в России, но и в не меньшей мере в возможности лучшего понимания отечественной практики конституционного и муниципального строительства.

Литература

1. Антонов А.В. Основные направления реформирования региональных и местных органов власти во Франции / А.В. Антонов // Местное самоуправление и развитие территорий : сборник статей / редакторы: В.П. Мохов, Е.В. Гриценко, Э. Маркварта. Пермь : Пермский национальный исследовательский политехнический университет, 2014. С. 466–483.
2. Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход / Р.В. Бабун // Муниципальное право. 2016. № 2. С. 2–7.
3. Богатырева О.Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы / О.Н. Богатырева // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 100–109.
4. Выштыкайлова А.А. Сравнительная характеристика тенденций развития местного самоуправления в России и Франции / А.А. Выштыкайлова // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4 (55). С. 34–39.
5. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов / А.Г. Гранберг. 3-е изд. Москва : ГУ ВШЭ, 2003. 492 с.
6. Дементьев А.Н. Математизация права и юриспруденции: возможные перспективы / А.Н. Дементьев // Гражданин и право. 2018. № 6. С. 81–94.
7. Дементьев А.Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / А.Н. Дементьев // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 2 (15). С. 164–174.
8. Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990–2018 годы) : монография / А.Н. Дементьев. Москва : Норма, 2020. 230 с.
9. Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления / А.Н. Диденко // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60.
10. Ковалев С.А. География населения СССР / С.А. Ковалев, Н.Я. Ковальская. Москва : Изд-во МГУ, 1980. 285 с.
11. Костюков А.Н. Реформа в никуда... / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.
12. Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем / С.П. Курдюмов, Е.Н. Князева. Москва : Наука, 1994. 229 с.
13. Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.Н. Максимов. Москва, 2010. 26 с.
14. Маркварт Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.
15. Миронов Н. Местное самоуправление во Франции / Н. Миронов // Муниципальная власть. 2014. № 2. С. 46–56.
16. Пахоруков К.И. Децентрализация во Франции: эволюция французского унитаризма / К.И. Пахоруков, И.В. Иванников // Право и политика. 2012. № 1. С. 31–39.
17. Семеко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления / Г.В. Семеко // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9. № 3. С. 476–494.
18. Шугрина Е.С. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

References

1. Territorial choice: the politics of boundaries and borders / eds. by H. Baldersheim, E.R. Lawrence. Palgrave Macmillan, 2010. 283 p.

Об особенностях применения нового законодательства об обязательных требованиях на муниципальном уровне

Пахомов Алексей Викторович, советник руководителя проектного офиса по реализации реформы контрольно-надзорной деятельности Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
av-pahomov@mail.ru

В статье анализируются положения новых Федеральных законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в части применения норм, определяющих сущность и порядок установления и оценки на муниципальном уровне обязательных требований, механизма «регуляторной гильотины». Дается анализ положений указанных законодательных актов в части взаимосвязи утвержденной концепции муниципального контроля и обеспечения установления и оценки обязательных требований на муниципальном уровне.

Ключевые слова: обязательные требования, муниципальные нормативные правовые акты, муниципальный контроль.

On Peculiarities of the Application of New Laws on Obligatory Requirements on the Municipal Level

Pakhomov Aleksey V., Adviser to the Head of the Project Office for the Reformation of Control and Supervisory Activities of the Analytical Center Under the Government of the Russian Federation

The article analyzes the provisions of the new Federal laws “On mandatory requirements in the Russian Federation”, “on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation” in terms of applying the rules that determine the nature and procedure for establishing and evaluating mandatory requirements at the municipal level, the “regulatory guillotine” mechanism. The article analyzes the provisions of legislative acts in terms of the relationship between the approved concept of municipal control and ensuring the establishment and evaluation of mandatory requirements at the municipal level.

Keywords: mandatory requirements, municipal regulations, municipal control.

1 ноября 2020 года вступает в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон об обязательных требованиях), который был принят в пакете с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон о контроле). Целью данных законодательных актов было создание правовой основы для проведения в стране масштабной реформы контрольно-надзорной деятельности и реализации механизма «регуляторной гильотины».

Федеральным законом об обязательных требованиях определяются правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением экономической деятельности.

Также устанавливается, что Правительство Российской Федерации до 1 января 2021 года обеспечивает признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмену нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора). Вместо нормативных правовых актов, прекращающих свое действие,

должно быть обеспечено принятие нормативных правовых актов, соответствующих новым принципам установления обязательных требований.

В связи с принятием указанного законодательного акта для органов местного самоуправления актуален вопрос о своей роли в реализации данной государственной задачи, для чего необходимо в первую очередь определить, в каком объеме новый Федеральный закон об обязательных требованиях распространяется на правотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Ключевым понятием нового федерального закона является понятие обязательных требований. Данный термин не нов для российского законодательства. Он уже ранее применялся в пока еще действующем Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, которым определено, что государственный контроль (надзор) направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее — обязательные требования). При этом в определении понятия «муниципальный контроль», которое содержится в пункте 4 статьи 2 указанного Федерального закона, термин

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/

² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/

³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/

«обязательные требования» не упоминается. Муниципальный контроль — деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, понятие «обязательные требования», установленное действующим законодательством, используется только в отношении осуществления государственного контроля (надзора) и не применяется в отношении муниципального контроля.

Федеральный закон об обязательных требованиях в статье 1 содержит легальное определение обязательных требований, в соответствии с которым настоящий Федеральный закон определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы (далее — обязательные требования).

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом об обязательных требованиях, обязательные требования могут быть установлены муниципальными нормативными правовыми актами, и оценка их соблюдения может осуществляться в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В науке понятие «обязательные требования» не раскрыто. Имеющиеся исследования посвящены вопросам установления и применения обязательных требований только в конкретных отраслях: в сферах пожарной безопасности, технического регулирования, пищевых продуктов и т.д. Понятие «обязательные требования» как универсальное в научных источниках отсутствует. В юридическом смысле обязательные требования ничем не отличаются от иных норм права. Норма права — это общеобязательное правило поведения, установленное или санкционированное государством и обеспеченное его принудительной силой⁴.

Вместе с тем из анализа Федерального закона об обязательных требованиях, методических документов по реализации механизма «регуляторной гильзо-

тины»⁵ можно вывести некоторые общие признаки, отличающие обязательные требования, устанавливаемые муниципальными нормативными актами, от иных норм права:

- обязательные требования являются императивными нормами права, содержащими условия, ограничения и (или) запреты;

- закрепляются муниципальными нормативными правовыми актами;

- связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

- могут быть предметом контрольного (надзорного) мероприятия в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

- к исполнению обязательных требований хозяйствующие субъекты могут быть принуждены посредством выдачи обязательного для исполнения решения контрольного (надзорного) органа;

- за неисполнение обязательных требований может наступить юридическая ответственность.

Вопрос об отнесении муниципального правового акта к нормативному решается с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации⁶:

- акт должен быть принят уполномоченным на то органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления;

- содержать нормы права, направленные на урегулирование либо изменение и прекращение общественных отношений;

- обязателен для неопределенного круга лиц в границах муниципального образования;

- рассчитан на неоднократное его применение;

- документально оформлен;

- принят в установленном порядке.

В соответствии с частью 1 статьи 34 и частью 1 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципальной администрации, местной администрации и иных органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер.

Таким образом, совокупность указанных выше признаков и условий позволяет отграничить обязательные требования от иных правовых норм, которые могут быть установлены на муниципальном уровне.

⁵ Методические рекомендации по систематической оценке эффективности обязательных требований для обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий, включая отмену неэффективных и избыточных (Приложение к протоколу заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 31 марта 2017 г. № 19 (3)). URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/>

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/

⁴ Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2001.

Дискуссионным остается важный вопрос о характере связи уровня контроля и уровня публичной власти, который утверждает обязательные требования. Если говорить об уровне муниципального контроля, то открытыми остаются вопросы: может ли орган местного самоуправления в рамках муниципального контроля проверять обязательные требования, органами местного самоуправления не установленные? Может ли орган государственного контроля осуществлять контроль исполнения обязательных требований, установленных на муниципальном уровне? Данные вопросы преимущественно относятся к концепции муниципального контроля в целом, однако важны с точки зрения понимания природы обязательных требований, устанавливаемых на местном уровне.

Как отмечает Т.М. Бялкина, «объектом муниципального контроля, бесспорно, должны быть требования, установленные муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения. В части осуществления проверок органами местного самоуправления требований, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, не все так однозначно. Во-первых, как уже было отмечено выше, виды контроля нельзя относить к вопросам местного значения. Во-вторых, многие вопросы, отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к числу вопросов местного значения, фактически таковыми не являются, на это неоднократно обращалось внимание в научной литературе (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма)⁷.

В целом разделяя указанное мнение, отметим, что практическая реализация данного подхода в условиях текущего уровня развития законодательства проблематична.

Два ключевых законодательных акта — Федеральный закон об обязательных требованиях и Федеральный закон о контроле — не устанавливают правила соотношения уровня вида контроля и уровня публичной власти (муниципальный уровень власти — обязательные требования, установленные органами местного самоуправления, — муниципальный контроль; региональный уровень власти — обязательные требования, установленные органами власти субъекта Российской Федерации, — региональный контроль и т.д.). Причина отказа законодателя от такого правила видится в проблемах определения компетенции местного самоуправления. В условиях сложившегося комплексного правового регулирования отдельных отраслей формирование концепции муниципального контроля, которая была бы основана на правиле, что органы местного самоуправления проверяют только те обязательные требования, которые утверждают, приведет к значительному снижению эффективности института контроля на муниципальном уровне (например, осуществление земельного контроля возможно только при комплексном применении норм Земельного кодекса Российской Федерации, пра-

вил землепользования и застройки муниципальных образований и т.д.). Это противоречило бы и основным закономерностям управленческой деятельности, и логике правового регулирования компетенции уровней публичной власти.

Таким образом, в текущих условиях законодателем была избрана концепция муниципального контроля, которая основана на достижении единых целей и задач контрольно-надзорной деятельности.

Помимо определения понятия обязательных требований, Федеральный закон об обязательных требованиях устанавливает:

- принципы установления и оценки применения обязательных требований;
- условия установления обязательных требований;
- порядок оценки проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования;
- порядок оценки применения обязательных требований;
- порядок применения экспериментальных правовых режимов;
- порядок официальных разъяснений обязательных требований.

Вместе с тем в соответствии с частью 5 статьи 22 Федерального закона об обязательных требованиях порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, определяется указанными нормативными правовыми актами на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом определенных настоящим Федеральным законом принципов установления и оценки применения обязательных требований.

Таким образом, важное значение для органов местного самоуправления приобретает необходимость соблюдения, в рамках местного нормотворчества, принципов установления и оценки применения обязательных требований, которые установлены статьями 4–9 Федерального закона об обязательных требованиях:

1. Принцип законности означает, что обязательные требования на муниципальном уровне устанавливаются исключительно в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, причинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей (далее — охраняемые законом ценности). Применение обязательных требований по аналогии не допускается. Кроме того, Федеральный закон требует, чтобы при установлении обязательных

⁷ Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. С. 46.

требований были соблюдены требования к условиям установления обязательных требований.

2. Принцип обоснованности обязательных требований означает, что при установлении обязательных требований на муниципальном уровне должны быть выполнены следующие условия:

— наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований;

— возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей;

— обязательные требования должны соответствовать современному уровню развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере деятельности, развития национальной экономики и материально-технической базы;

— оценка наличия риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) и (или) иной информации применительно к отношениям, при регулировании которых предполагается установление обязательных требований;

— при установлении обязательных требований оцениваются наличие и эффективность применения альтернативных мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

3. Принцип правовой определенности и системности означает, что содержание обязательных требований должно быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом.

4. Принцип открытости и предсказуемости предполагает, что проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежат публичному обсуждению, а сроки вступления в силу муниципального нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, должны определяться исходя из сроков, необходимых органам власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми обязательными требованиями.

Обязательные требования должны быть доведены до сведения лиц, обязанных их соблюдать, путем опубликования нормативных правовых актов, устанавливающих указанные обязательные требования, с соблюдением соответствующей процедуры.

5. Принцип исполнимости обязательных требований означает, что при установлении обязательных

требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота.

Федеральный закон об обязательных требованиях не содержит норм, определяющих процедуры и механизмы, в соответствии с которыми указанные выше принципы должны быть учтены в правотворческом процессе муниципального образования, однако очевидно, что требования Федерального закона требуют уточнения (дополнения) порядка подготовки, принятия и обнародования (опубликования) муниципальных нормативных правовых актов, который утверждается органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статьей 15 Федерального закона об обязательных требованиях определен механизм обеспечения реализации механизма «регуляторной гильотины». Установлено, что Правительством Российской Федерации до 1 января 2021 года в соответствии с определенным им перечнем видов государственного контроля (надзора) обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора). Обращает на себя внимание, что «регуляторная гильотина» распространяется только на сферы, охраняемые государственным контролем (надзором) и не применяется в отношении муниципальных нормативных правовых актов и видов муниципального контроля.

Таким образом, принятый Федеральный закон об обязательных требованиях, имея целью обеспечить защиту прав бизнеса, снижение административного бремени при осуществлении предпринимательской деятельности, ввел институт обязательных требований, устанавливаемых муниципальными нормативными правовыми актами в сфере своего регулирования, распространив общие принципы их установления и оценки. Однако позволил органам местного самоуправления не применять организационно сложные и затратные по времени и ресурсами механизмы пересмотра обязательных требований, установленных ранее, что является обоснованным с учетом небольшой доли обязательных требований, установленных на местном уровне.

Литература

1. Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Москва, 2019. 300 с.
2. Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под редакцией М.Н. Марченко. Москва : Юристъ, 2001. 656 с.

Правовые формы и инструменты в сфере хозяйственной деятельности муниципальных образований (рецензия на монографию Кондратенко З.К. Правовые инструменты участия муниципальных образований в хозяйственной деятельности : монография / З.К. Кондратенко ; Марийский государственный университет. Йошкар-Ола : Принтекс, 2019. 456 с.)

Михеева Татьяна Николаевна, профессор кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета, доктор юридических наук
tnmiheeva14@mail.ru

Рецензия посвящена монографии молодого ученого З.К. Кондратенко, обратившейся к актуальной теме состояния и перспектив развития хозяйственной деятельности на уровне местного самоуправления. Автором монографии рассмотрены современные правовые инструменты, расширяющие возможности муниципальных образований в данной сфере. **Ключевые слова:** муниципальное образование, муниципальная собственность, муниципальные унитарные предприятия.

Legal Forms and Instruments in Economic Operations of Municipal Structures (a Review of a Monograph by Z.K. Kondratenko Legal Instruments of the Involvement of Municipal Structures in Economic Operations : Monograph / Z.K. Kondratenko ; Mari State University. Yoshkar-Ola : Printex, 2019. 456 p.)

Mikheeva Tatyana N., Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Mari State University, LL.D.

The review is devoted to the monograph of the young scientist Z.K. Kondratenko, who addressed the actual topic of the condition and development perspectives of economic activity at the level of local government. The author of the monograph examines modern legal instruments that expand the possibilities of municipalities in this area.

Keywords: municipality, municipal property, municipal unitary enterprises.

Научные исследования экономической основы местного самоуправления, поиск новых возможностей ее укрепления, в том числе муниципальной собственности, продолжают оставаться востребованными. К таковым следует отнести монографию З.К. Кондратенко «Правовые инструменты участия муниципальных образований в хозяйственной деятельности». Заметим, что монография стала финальным трудом исследования, проведенного автором в рамках гранта Президента РФ по поддержке молодых ученых, что подчеркивает актуальность научной работы. Автор, представляя всю сложность затронутой проблемы, называет вопрос о праве осуществления хозяйственной деятельности и пределах «муниципальной интервенции» в экономическую сферу остродискуссионным (с. 5). С этим невозможно не согласиться, поскольку муниципальное образование — особый субъект, наделенный правом осуществления экономической деятельности, но имеющий специфические особенности, обусловленные природой местного самоуправления как института публичной власти.

Именно с правового статуса муниципального образования как субъекта хозяйственной деятельности автор начинает исследование, отмечая при этом, что муниципальное образование не вписывается в нормы гражданского законодательства о разновидностях юридических лиц. Признавая за ним правомочия самостоятельного субъекта граждан-

ского права, законодатель распространяет на него общие нормы гражданского законодательства и специальные нормы об участии в гражданских правоотношениях. Справедливым является мнение В.Е. Чиркина, что участие в решении задач социального характера в целях достижения общего блага не превращает муниципальное образование в юридическое лицо публичного права (с. 20). Автор в связи с этим приводит многочисленные примеры судебной практики, что, безусловно, повышает научную и практическую ценность исследования.

Муниципальное образование как субъект права обладает правоспособностью и дееспособностью, особенности которых подробно анализируются в монографии, при этом проводится разграничение правосубъектности муниципальных образований и органов местного самоуправления во внутривозрастных отношениях.

В этой связи несомненным достоинством исследования является специальный параграф об участии органов местного самоуправления в гражданско-правовых сделках от имени муниципального образования, который позволяет читателю углубить теоретические знания об их праве оперативного управления имуществом (с. 102–103), участии в создании муниципальных унитарных предприятий, учреждений и межмуниципальных организаций (с. 105–106), отличительных признаках ответственности (с. 122–126). Перечисленные аспекты составляют теоретико-правовую

основу, необходимую для предпринятого во второй главе анализа, осмысления, обсуждения форм участия муниципальных образований в хозяйственной деятельности.

Итогом данной части исследования являются предлагаемые автором направления реформирования гражданского законодательства, регулирующего участие органов местного самоуправления в гражданско-правовых сделках. Представляется весьма любопытным одно из предложений о посредничестве органов местного самоуправления в наследовании имущества по завещанию, когда в нем в качестве наследника выступает муниципальное образование (с. 129).

Следует отметить информационно насыщенный примерами судебной практики фрагмент исследования обязательств муниципальных образований, вытекающих из участия в гражданско-правовых договорных отношениях (с. 130–152). В нем анализируются вопросы заключения, исполнения муниципальных контрактов, проводится разбор ситуаций с нарушением сложной процедуры обеспечения закупок для муниципальных нужд.

Закономерным видится рассмотрение правового режима муниципальной собственности, выступающей элементом экономической основы местного самоуправления в контексте анализа форм участия муниципальных образований в хозяйственной деятельности. Логика исследования подтолкнула автора обратиться к историко-правовым аспектам развития института муниципальной собственности в России, поиску и выделению отдельных его элементов начиная с XVI века (с. 154), следуя далее к периоду земских учреждений второй половины XIX века (с. 155), практическому забвению данного института в советский период, изменению ситуации со второй половины 80-х годов XX века, когда «стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление — это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно-принадлежащей ему власти». В этот период начала признаваться необходимость перехода к экономическим методам управления собственностью, в том числе коммунальной (с. 156).

Вопрос о владении, пользовании и распоряжении имеющимся муниципальным имуществом логично привел автора к исследованию особенностей создания муниципальных предприятий, учреждений, посредством которых муниципальные образования решают значительную часть вопросов местного значения. В этой связи оправданным в работе видится обращение к проблемам создания муниципальными образованиями юридических лиц. Автор не ограничивается традиционной тематикой, охватывающей создание, особенности функционирования муниципальных унитарных предприятий как главных субъектов хозяйственной деятельности для удовлетворения потребностей населения муниципального образования в жизнеобеспечивающих услугах.

Нельзя не обратить внимания на авторские научные обобщения, например, о влиянии государ-

ственных и муниципальных унитарных предприятий на развитие конкуренции на товарных рынках России (с. 189–206). Автор выявляет при этом как положительные, так и отрицательные тенденции. Так, позитивным фактором он видит безвозмездную основу оказания услуг, обеспечивающих потребности граждан в сфере здравоохранения, дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования и т.п. (с. 189–190). В качестве негативного примера указывается на то, что муниципальные унитарные предприятия, находясь в тесных взаимоотношениях с муниципальными органами, могут монополизировать конкурентные рынки, последовательно вытесняя с них других предпринимателей (с. 190–191). Подобные явления наблюдаются в жилищно-коммунальном хозяйстве, в сферах водо-, тепло-, электроснабжения.

Заслуживает одобрения небольшая, но значимый по содержанию фрагмент монографии, озаглавленный как «Реформа государственных и муниципальных унитарных предприятий: проблемы и предложения» (с. 206–212). Автор не соглашается с позицией о ликвидации и реорганизации унитарных предприятий на всех товарных рынках, за исключением сфер естественных монополий (с. 210) и видит целесообразным закрепление невозможности оказания последними иных видов деятельности на конкурентных товарных рынках (с. 211). Хотя в целом отмечается, что в настоящее время государственное регулирование унитарных предприятий является несовершенным и реформа в этой части необходима (с. 212).

Не остались забытыми в монографии другие формы участия муниципальных образований в хозяйственной деятельности, например, доверительное управление имуществом, муниципально-частное партнерство, концессионные соглашения. Каждая из них получила обстоятельное рассмотрение, авторскую оценку и видение дальнейших перспектив.

Импонирует в монографии большой объем изученных источников — более 130 нормативных правовых актов, около 370 наименований специальной литературы, более 130 материалов судебной практики и практики антимонопольных органов. Они не просто упоминаются в постраничных сносках, но и сведены (что часто авторами опускается) в общий список в конце монографии, создавая определенные удобства для поиска.

В заключение необходимо отметить, что проделанный З.К. Кондратенко научный труд является фундаментальным. Ценность монографии заключается также в том, что она представляет междисциплинарное исследование, позволяющее взглянуть на имеющиеся и новые возможности муниципальных образований в части реализации хозяйственной деятельности. При этом автору удалось, не особо увлекаясь цивилистическими аспектами (что важно для практических работников органов местного самоуправления), раскрыть современную палитру правоотношений и правовых инструментов в исследуемой сфере.

Лучшие муниципальные практики: муниципалы выигрывают в судах

Продолжаем рубрику, в которой публикуем информацию о судебных решениях, выигранных именно органами местного самоуправления. Одна из целей этой рубрики — заложить очередной кирпичик в фундамент улучшения имиджа органов местного самоуправления. Другая цель — проинформировать ученых и практиков о решениях и победах, которые уже есть. Ведь формирование правоприменительной практики — вполне посильная задача. Примером этого является решение Ульяновского областного суда, в котором представители органов местного самоуправления нашли убедительные аргументы, позволившие получить позицию, отличную от позиции Верховного Суда по подобной категории дел, полученную на основании обращения органов прокуратуры Свердловской области.

Ни прокуратура, ни суд не могут подменять представительный орган

Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура попыталась обязать органы местного самоуправления пяти муниципальных районов Ульяновской области разработать и принять положение о муниципальном контроле в сфере недропользования.

Прекращая производство по делу, суд подчеркнул, что суд не вправе обязать орган местного самоуправления принять или дополнить какой-либо нормативный правовой акт, поскольку это является исключительной компетенцией органа местного самоуправления. Выводы суда по настоящему делу согласуются с правовой позицией, которая сформулирована Президиумом Верховного Суда Российской Федерации в Обзоре законодательства и судебной практики за первый квартал 2006 года (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 7 и от 14 июня 2006 года) (вопрос 19) и сохраняет свое действие, а также соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, изложенным в Определении от 29 мая 2018 года № 1135-О, судебной практике Верховного Суда Российской Федерации — Определения от 20 июня 2012 года № 78-АПГ12-7 и от 23 декабря 2015 года № 18-КГ15- 182.

Определение арбитражного суда Ульяновской области о прекращении производства по делу от 23 октября 2020 года дело № А72-7018/2020.

Районный суд поддержал администрацию и отменил постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении

При рассмотрении дело обнаружилось, что при наложении административного взыскания был пропущен срок давности.

Решением Дзержинского районного суда Красноярского края от 28 сентября 2020 года по делу УИД 24 MS0018-01-2020-000749-02 постановление мирового судьи было отменено.

Краевой суд встал на сторону сельской администрации по вопросу ликвидации несанкционированного размещения отходов деревообработки на землях сельскохозяйственного назначения

Суд подчеркнул, что действующее законодательство не содержит прямого указания о возложении на сельские поселения обязанности по ликвидации несанкционированной свалки, по организации и сбору бытовых отходов и мусора на территории в границах территории муниципального образования, в связи с чем административные иски о признании незаконным предписания № 25-418 от 30 сентября 2019 года были удовлетворены.

Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 19 августа 2020 года по делу № 33а-8713/2020 УИД 24RS0025-01-2019-000840-67 3.025а.

Государственный инспектор дорожного надзора перепутал вопросы местного значения сельского поселения и муниципального района

На основании протокола государственного инспектора дорожного движения постановлением мирового судьи администрация Краснотуранского сельсовета была признана виновной в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 12.34 КоАП РФ и подвергнута административному наказанию в виде штрафа в размере 100 000 (ста тысяч) рублей. Администрации вменялось несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при содержании дорог и дорожных сооружений, непринятие мер по своевременному устранению недостатков в эксплуатационном состоянии автомобильной дороги (улицы).

Однако в момент совершения данного правонарушения (18 октября 2019 года), действующее законодательство не закрепляло за сельскими поселениями Красноярского края такого вопроса местного значения, как организация дорожной деятельности. Указанный вопрос местного значения, решается на территории сельских поселений соответствующими муниципальными районами Красноярского края. Из этого следует, что в действиях администрации сельсовета 18 октября 2019 года отсутствовал вменяемый состав административного правонарушения.

Решением Краснотуранского районного суда Красноярского края от 19 марта 2020 года по делу № 12-3/2020 постановление мирового судьи от 15 января 2020 года было отменено. Производство по делу об административном правонарушении прекращено в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ.

Органы местного самоуправления не оплачивают расходы, возникшие при ликвидации несанкционированной свалки на землях лесного фонда

Региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами предъявил иск к Администрации города Кодинска Кежемского района на 1 376 121 рублей, требуя взыскать расходы за ликвидацию несанкционированной свалки. Участок находится в границах Кодинского лесничества и относится к землям лесного фонда. Нормами Лесного кодекса РФ закреплено, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. При этом действующее правовое регулирование не предполагает возложение на органы местного самоуправления обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования ТКО, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этого муниципального образования, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями. Судом вынесено решение о замене ответчика; требования о взыскании денежных средств с Администрации города Кодинска сняты (Определение Арбитражного суда Красноярского края от 20 мая 2020 года по делу № А33-39746/2019; Определение Арбитражного суда Красноярского края от 22 мая 2020 года по делу № А33-39746/2019).

Мы в социальных сетях Facebook и Instagram!

**Анонсы мероприятий, фотоотчёты
и свежие новости нашего издательства.**

ПОДПИСЫВАЙТЕСЬ!

Facebook: <https://www.facebook.com/ig.lawinfo/>

Instagram: <https://www.instagram.com/ig.lawinfo/>

Применение экономико-статистических методов выявления наличия корреляционной связи в управлении деятельности организации

Карпатницкая Анна Вадимовна, доцент кафедры финансового и производственного менеджмента Института международного права и экономики (ИМПЭ) имени А.С. Грибоедова, кандидат экономических наук, доцент karpakar@mail.ru

В статье использованы основные методы выявления корреляционных зависимостей, используемые в управлении организацией.

Ключевые слова: управление организацией, вероятностные взаимосвязи показателей экономической деятельности, методы корреляционного и регрессионного анализа.

The Application of Economic and Statistical Methods of Identification of the Presence of a Correlation Relationship in Organization Activity Management

Karapatnitskaya Anna V., Associate Professor of the Department of Financial and Production Management of the A.S. Griboedov Institute of International Law and Economics, PhD (Economics), Associate Professor

The article uses the main methods for identifying correlation dependences used in the management of an organization.

Keywords: organization management, probabilistic relationships of indicators of economic activity, methods of correlation and regression analysis.

Для выявления наличия корреляционных связей, а также получения представления об их характере и направлении в управлении деятельности организацией используют специфические методы анализа. Простейшим приемом обнаружения взаимосвязей между признаками является сопоставление двух параллельных рядов статистических величин. Для этого значения факторного признака располагаются в возрастающем или убывающем порядке, а затем прослеживается изменение величины результативного признака. Анализ посредством сопоставления расположенных параллельных рядов значений позволяет установить наличие связи, а также выявить ее направление. Зависимость между факторами может прослеживаться во времени¹.

Например, по группе организаций имеются данные о затратах на рекламу и объеме полученной выручки (табл. 1), данные ранжированы по величине затрат на рекламу. В каждом отдельном случае величина результативного признака зависит не только от величины факторного признака, но и от влияния других не учтенных факторов. Однако по всей совокупности предприятий прослеживается тенденция увеличения объема полученной прибыли при увеличении факторного показателя.

К недостатку метода взаимозависимых параллельных рядов относится невозможность определения количественной меры связи между изучаемыми признаками, а также затрудненность восприятия информации, когда рассматриваются большие массивы информации. Однако метод эффективен, когда необходимо установить наличие связей между показателями, характеризующими экономический процесс.

Другим статистическим методом выявления наличия связей является *метод аналитических группировок*. Суть метода заключается в проведении группировки по факторному признаку и последующем вычислении для каждой группы среднего или относительного значения результативного признака. Дальнейшее сопоставление изменения результативного признака по мере изменения факторного позволяет выявить направление, характер и тесноту связи (табл. 2).

При сравнении средних значений результативного признака по группам можно сделать вывод, что с ростом затрат на рекламу прослеживается тенденция увеличения объема прибыли. Так, в пятой группе по сравнению с первой средний размер объема прибыли превышает одноименный показатель в первой группе на 6,0 млн руб., что в относительном выражении составляет увеличение показателя более чем в 1,4 раза.

Графический метод применяют для предварительного выявления наличия, характера и формы связи. Для этого в системе прямоугольных координат строится точечный график. На графике наносятся значения признака-фактора и соответствующие ему значения результативного признака. Построенный график на рисунке 1 называется полем корреляции.

Если эмпирическая линия связи по своему виду приближается к прямой линии, то можно предположить наличие прямолинейной корреляционной связи между рассматриваемыми признаками, если же имеется тенденция неравномерного изменения значений результативного признака и эмпирическая линия связи будет иметь вид криволинейной зависимости, то возможно наличие криволинейной корреляционной связи.

¹ Блинов А.О., Угрюмова Н.В. Теория менеджмента : учебник для бакалавров. М. : Дашков и К, 2016. 304 с.

Таблица 1

Данные о затратах на рекламу и объеме полученной выручки организаций

№ п/п	Затраты на рекламу, млн руб.	Выручка, млн руб.	№ п/п	Затраты на рекламу, млн руб.	Выручка, млн руб.
1	3,8	13,6	13	6,4	16,6
2	4,0	14,0	14	6,5	17,4
3	4,2	14,4	15	6,6	17,6
4	4,4	16,0	16	6,9	17,8
5	4,6	13,0	17	7,1	18,0
6	4,8	15,0	18	7,3	19,2
7	5,0	15,6	19	7,7	19,0
8	5,2	15,4	20	7,9	20,2
9	5,5	16,2	21	8,0	19,8
10	5,8	16,2	22	8,2	20,6
11	5,9	16,6	23	8,4	21,2
12	6,1	16,4	24	6,4	16,6

Таблица 2

Группировка организаций по величине затрат на рекламу

Группировка муниципальных предприятий по величине затрат на рекламу, млн руб.	Число предприятий	Средний объем прибыли в группе, млн руб.
3,8–4,72	5	14,2
4,72–5,64	4	15,6
5,64–6,56	6	16,6
6,56–7,48	4	18,5
7,48–8,40	5	20,2
Итого	24	16,9

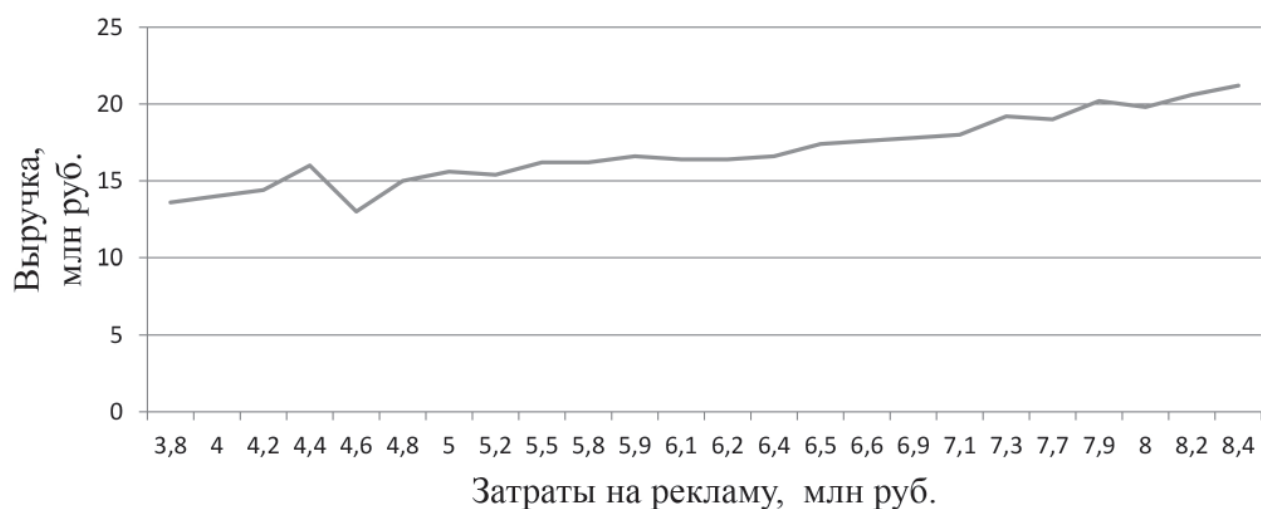


Рис. 1. Поле корреляции

Как следует из рисунка 1, между исследуемыми признаками возможно наличие прямолинейной корреляционной связи.

К простейшим показателям степени тесноты связи относят коэффициент корреляции знаков, предложенный Г. Фехнером². Для его расчета вычисляют средние значения результативного и факторного признаков, а затем проставляют знаки отклонений для всех значений взаимосвязанных пар.

Если n_a — число совпадений знаков отклонений индивидуальных величин от средней, n_b — число несовпадений знаков отклонений, то коэффициент Фехнера:

$$k_{\Phi} = \frac{n_a - n_b}{n_a + n_b} \quad (1)$$

Коэффициент Фехнера может принимать значения от -1 до $+1$.

Для рассматриваемого примера расчетные значения приведены в таблице 3. Расчетные средние величины факторного и результативного показателя сравниваются с эмпирическими.

$$\bar{x} = \frac{\sum x_i}{n} = \frac{4,0 + 4,8 + \dots + 5}{24} = \frac{146,5}{24} = 6,1 \text{ млн руб.}$$

$$\bar{y} = \frac{\sum y_i}{n} = \frac{14,0 + 15,0 + \dots + 15,6}{24} = \frac{406,2}{24} = 16,9 \text{ млн руб.}$$

Рассчитанная величина коэффициента Фехнера близка к $+1$:

$$k_{\Phi} = \frac{n_a - n_b}{n_a + n_b} = \frac{22 - 2}{22 + 2} = 0,83,$$

что свидетельствует о возможном наличии прямой зависимости между исследуемыми признаками.

Более совершенным показателем степени тесноты связи является линейный коэффициент корреляции r , который учитывает не только знаки отклонений признака от средней, но и саму величину отклонений для факторного и результативного признака.

Перед корреляционным анализом необходимо проверить первичную информацию на однородность и нормальность распределения³. Для оценки однородности используется коэффициент вариации по факторным признакам:

$$V_{xi} = \frac{\sigma_{xi}}{\bar{x}} 100\% = \frac{1,37}{6,1} 100\% = 22,5\%$$

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{n}} = \sqrt{\frac{(4 - 6,1)^2 + \dots + (5 - 6,1)^2}{24}} = 1,37 \text{ млн руб.,}$$

поскольку рассчитанный коэффициент вариации меньше 33%, совокупность можно считать однородной.

Проверка первичной информации на нормальность распределения осуществляется с помощью правила «трех сигм». Результаты проверки представляются в табличной форме. Для нашего примера таблица имеет следующий вид (табл. 4).

Сопоставление граф 3 и 4 позволяет сделать вывод о наличии или об отсутствии нормальности распределения. Первичная информация не подчиняется закону нормального распределения, но это не является основанием для отказа использования корреляционно-регрессионного анализа.

Из расчетных данных графы 1 таблицы 4 следует, что резко выделяющиеся единицы, которые по признаку-фактору не попадают в интервал $(\bar{x}_i - 3\sigma_{xi}) - (\bar{x}_i + 3\sigma_{xi})$, в первичной информации отсутствуют: $2,0 \leq x_i \leq 10,2$.

На практике для вычислений коэффициента корреляции часто используют следующую формулу:

$$r = \frac{n \sum x_i y_i - \sum x_i \sum y_i}{\sqrt{[n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2][n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2]}} \quad (2)$$

Используя данные таблицы 5, рассчитаем значение линейного коэффициента корреляции r .

Итоговые расчетные значения показателей, приведенные в таблице 5, описываются следующими формулами:

$$\sum x_i = 146,5; \sum y_i = 406,2; (\sum x_i)^2 = 21462,25; (\sum y_i)^2 = 164998,44;$$

$$\sum x_i^2 = 939,61; \sum y_i^2 = 6989,64; \sum x_i y_i = 2548,72.$$

Используя полученные значения, рассчитаем величину коэффициента корреляции:

$$r = \frac{24 \cdot 2548,72 - 146,5 \cdot 406,2}{\sqrt{[24 \cdot 939,61 - 21462,25][24 \cdot 6989,64 - 164998,44]}} = 0,96.$$

Величина r изменяется от -1 до $+1$, а его качественная оценка дается по шкале Чеддока:

Величина коэффициента корреляции	Характер связи
$ r \leq 0,3$	Практически отсутствует
$0,3 \leq r \leq 0,5$	Слабая
$0,5 \leq r \leq 0,7$	Умеренная
$0,7 \leq r \leq 1,0$	Сильная

Из приведенной шкалы следует, что чем ближе коэффициент корреляции по абсолютной величине к нулю, тем связь меньше, и, наоборот, чем ближе к единице, тем связь сильнее. В пределе, когда коэффициент корреляции обращается в единицу, связь становится функциональной. Если с увеличением факторного признака x результативный признак y имеет тенденцию к увеличению, то r находится от 0 до 1, если с увеличением x происходит уменьшение y , то r может принимать значения от -1 до 0.

² Информационные технологии и управление предприятием / В.В. Баронов и др. Саратов : Профобразование, 2017. 327 с.

³ Пожидаева Е.С. Совершенствование управления организациями в условиях цифровой экономики // Сборник материалов Международной научно-практической онлайн-конференции «Цифровизация в эпоху развития современного общества» (г. Москва, 23 апреля 2020 г.) : сб. науч. ст. М. : Юрист, 2020. С. 83.

Вспомогательная таблица для расчета коэффициента Фехнера

№ п/п	Затраты на рекламу, Млн руб. x_i	Выручка, Млн руб. y_i	Знаки отклонений значений признака от средней для		Совпадения (а) или несовпадения (б) знаков отклонений признака от средней
			x_i	y_i	
1	2	3	4	5	6
1	3,8	13,6	–	–	a
2	4,0	14,0	–	–	a
3	4,2	14,4	–	–	a
4	4,4	16,0	–	–	a
5	4,6	13,0	–	–	a
6	4,8	15,0	–	–	a
7	5,0	15,6	–	–	a
8	5,2	15,4	–	–	a
9	5,5	16,2	–	–	a
10	5,8	16,2	–	–	a
11	5,9	16,6	–	–	a
12	6,1	16,4	–	–	a
13	6,2	16,4	+	–	b
14	6,4	16,6	+	–	b
15	6,5	17,4	+	+	a
16	6,6	17,6	+	+	a
17	6,9	17,8	+	+	a
18	7,1	18,0	+	+	a
19	7,3	19,2	+	+	a
20	7,7	19,0	+	+	a
21	7,9	20,2	+	+	a
22	8,0	19,8	+	+	a
23	8,2	20,6	+	+	a
24	8,4	21,2	+	+	a
Итого	146,5	406,2	–	–	$n_a = 22;$ $n_b = 2$

Полученная величина коэффициента корреляции $r = 0,96$ свидетельствует о наличии сильной прямой зависимости между рассматриваемыми признаками.

Квадрат коэффициента корреляции носит название коэффициента детерминации. Для рассматриваемой совокупности муниципальных предприятий: $r^2 = 0,92$, то есть 92% изменения объема выручки муниципальных предприятий города объясняется вариацией величины затрат на рекламу.

Оценка значимости линейного коэффициента корреляции состоит в сопоставлении значения r и его среднеквадратической ошибки σ_r . При выборках большого объема расчеты производятся по формуле:

$$\sigma_r = \frac{1-r^2}{\sqrt{n}} \quad (3)$$

Если коэффициент корреляции превышает свою среднюю ошибку более чем в 3 раза, то есть выпол-

Таблица 4

Проверка информации на нормальность распределения и наличие «выбросов»

Интервалы значений признака-фактора	Число единиц, входящих в интервал	Удельный вес единиц, входящих в интервал, в общем их числе, %	Удельный вес единиц, входящих в интервал, при нормальном распределении, %
1	2	3	4
$(\bar{x}_i - \sigma_{xi}) - (\bar{x}_i + \sigma_{xi})$ 4,7–7,5	10	41,7	68,3
$(\bar{x}_i - 2\sigma_{xi}) - (\bar{x}_i + 2\sigma_{xi})$ 3,4–8,9	24	100,0	95,4
$(\bar{x}_i - 3\sigma_{xi}) - (\bar{x}_i + 3\sigma_{xi})$ 2,0–10,2	24	100,0	99,7

Таблица 5

Расчетные данные для оценки коэффициента корреляции

№ п/п	x_i	y_i	$x_i \cdot y_i$	x_i^2	y_i^2
1	4,0	14,0	56,0	16,00	196,00
2	4,8	15,0	72,0	23,04	225,00
3	5,5	16,2	89,1	30,25	262,44
...
23	6,6	17,6	116,2	43,56	309,76
24	5,0	15,6	78,0	25,00	243,36
Итого	146,5	406,2	2548,7	939,61	6989,64

няется условие $\frac{|r|}{\sigma_r} > 3$, то r считается значимым, а связь между исследуемыми показателями — фактической.

При малых выборках проверка производится с применением t -критерия Стьюдента:

$$t_{\text{факт}} = \frac{|r|}{\sigma_r} = \frac{|r|\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} = \frac{0,96\sqrt{24-2}}{\sqrt{1-0,96^2}} = 16,1$$

Если $t_{\text{факт}} > t_{\text{табл}}$ при числе степеней свободы $k=n-2=24-2=22$ и уровне значимости $\alpha=0,05$ (Приложение 3), то коэффициент корреляции считается значимым, а связь между рассматриваемыми показателями — реальной, в противном случае связь между x и y отсутствует, а значение линейного коэффициента корреляции r , отличное от нуля, получено случайно. В данном примере: $16,1 > 2,074$, следовательно, можно сделать вывод о значимости коэффициента корреляции и реальности линейной связи между x и y .

Задачей *регрессионного анализа* является выбор типа модели (формы связи), установление степени влияния независимых переменных на зависимую и определение расчетных значений зависимой переменной (функции регрессии). По количеству включаемых факторов модели могут быть однофакторными и многофакторными (два и более факторов).

Уравнение однофакторной (парной) линейной корреляционной связи имеет вид:

$$\hat{y} = a + bx \quad (4),$$

где \hat{y} — теоретические значения результативного признака, получаемые по уравнению регрессии; a, b — коэффициенты (параметры) уравнения регрессии.

Величина a является значением « y » в точке « $x=0$ », экономическая интерпретация часто затруднена или вообще невозможна. Коэффициент парной линейной регрессии b имеет смысл показателя связи между вариацией факторного признака x и вариацией результативного признака y . Уравнение 4 показывает среднее значение изменения

результативного признака **y** при изменении факторного признака на одну единицу. Знак перед коэффициентом **b** указывает направление этого изменения. Параметры **a** и **b** находятся из системы нормальных уравнений (5), отвечающих требованиям метода наименьших квадратов (6):

$$\begin{cases} na + b \sum x = \sum y \\ a \sum x + b \sum x^2 = \sum xy \end{cases} \quad (5)$$

$$\sum (y - \hat{y})^2 \rightarrow \min \quad (6)$$

$$b = \frac{n \sum xy - \sum x \sum y}{n \sum x^2 - (\sum x)^2}; \quad a = \bar{y} - b\bar{x}.$$

$$\begin{cases} 24a + 146,5b = 406,2 \\ 146,5a + 939,61b = 2548,72 \end{cases}$$

$$b = \frac{24 \cdot 2548,72 - 146,5 \cdot 406,2}{24 \cdot 939,61 - 146,5^2} = 1,53;$$

$$a = \frac{406,2}{24} - 1,53 \cdot \frac{146,5}{24} = 7,61$$

В соответствии с найденными параметрами уравнение парной линейной регрессии имеет вид: $\hat{y} = 7,61 + 1,53x$. Для расчета значимости полученного уравнения можно использовать *F*-критерий Фишера:

$$F_{\text{расч}} = \frac{r^2}{1-r^2} \cdot \frac{n-m}{m-1} = \frac{0,96^2}{1-0,96^2} \cdot \frac{24-2}{2-1} = 258,6 \quad (5,8)$$

где *m* — число параметров уравнения регрессии. $F_{\text{расч}}$ сопоставляется с табличным значением (Приложение 4) для числа степеней свободы $k_1 = m - 1$ и $k_2 = n - m$ при заданном уровне значимости $\alpha = 0,05$. Если $F_{\text{расч}} > F_{\text{табл}}$, уравнение считается значимым. Для рассматриваемой линейной зависимости при $k_1 = 1$ и $k_2 = 22$ $F_{\text{табл}} = 4,3$. Так как $F_{\text{расч}} > F_{\text{табл}}$, то уравнение $\hat{y} = 7,61 + 1,53x$ значимо.

Оценка значимости параметров уравнения регрессии осуществляется на основе их сопоставления со средней ошибкой μ :

$$t_a = \frac{a}{\mu_a}; \quad t_b = \frac{b}{\mu_b}.$$

$$\mu_a = \frac{\sigma_{\text{ост}}}{\sqrt{n-2}}; \quad \mu_b = \frac{\sigma_{\text{ост}}}{\sigma_x \sqrt{n-2}};$$

$$\sigma_{\text{ост}} = \sqrt{\frac{\sum (y_i - \hat{y}_i)^2}{n}} \text{ — корень квадратный из остаточной дисперсии;}$$

$$\sigma_x = \sqrt{\overline{x^2} - (\bar{x})^2} \text{ — среднеквадратичное отклонение } x.$$

Если число наблюдений больше 20, то параметр считается значимым при $t > 3$. Если число наблюдений меньше 20, то используется критерий Стьюдента: при $t_{\text{факт}} > t_{\text{табл}}$ параметр считается значимым.

Для расчета $\sigma_{\text{ост}}$ составляется вспомогательная таблица (табл. 6).

Таблица 6

Вспомогательная таблица для расчета остаточной дисперсии

№ п/п	x_i	y_i	$\hat{y}_i = 7,61 + 1,53x_i$	$(y_i - \hat{y}_i)^2$
1	4,0	14,0	13,73	0,0729
2	4,8	15,0	14,954	0,0021
3	5,5	16,2	16,025	0,0306
...
23	6,6	17,6	17,708	0,0117
24	5,0	15,6	15,26	0,1156
Итого	146,5	406,2	406,785	9,1031

$$\mu_a = \frac{\sigma_{\text{ост}}}{\sqrt{n-2}} = \frac{0,62}{\sqrt{24-2}} = 0,132;$$

$$\mu_b = \frac{\sigma_{\text{ост}}}{\sigma_x \sqrt{n-2}} = \frac{0,62}{1,37 \sqrt{24-2}} = 0,096.$$

$$\sigma_{\text{ост}} = \sqrt{\frac{\sum (y_i - \hat{y}_i)^2}{n}} = \sqrt{\frac{9,1031}{24}} = 0,62;$$

$$\sigma_x = \sqrt{\overline{x^2} - (\bar{x})^2} = \sqrt{\frac{939,61}{24} - \left(\frac{146,5}{24}\right)^2} = 1,37$$

$$t_a = \frac{a}{\mu_a} = \frac{7,61}{0,132} = 57,7; \quad t_b = \frac{b}{\mu_b} = \frac{1,53}{0,096} = 15,94$$

Поскольку число наблюдений больше 20 и рассчитанные значения $t > 3$, параметры уравнения значимы*

Литература

1. Блинов А.О. Теория менеджмента : учебник для бакалавров / А.О. Блинов, Н.В. Угрюмова. Москва : Дашков и К, 2016. 304 с.
2. Информационные технологии и управление предприятием / В.В. Баронов [и др.]. Саратов : Профобразование, 2017. 327 с.
3. Пожидаева Е.С. Совершенствование управления организациями в условиях цифровой экономики/ Е.С. Пожидаева // Сборник материалов Международной научно-практической онлайн-конференции «Цифровизация в эпоху развития современного общества» (г. Москва, 23 апреля 2020 г.) : сборник научных статей. Москва : Юрист, 2020. С. 82–90.
4. Пожидаева Е.С. Статистика : учебное пособие / Е.С. Пожидаева. Москва : Кнорус, 2020. 260 с.

Подбор эмитентов для формирования инвестиционного портфеля на Московской бирже

Пожидаева Елена Сергеевна, Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова, доктор экономических наук, доцент
avtor@lawinfo.ru

В статье были подобраны эмитенты, обращающиеся на Московской бирже, на основании анализа экономической устойчивости стран к резким изменениям в мире, изменения индексов, отражающих капитализацию компаний на фондовом рынке. Рассмотрены показатели риска компаний на основании данных компании Sustainalytics по международным критериям ESG.

Ключевые слова: фундаментальный анализ, макроэкономический анализ, финансовый анализ, ответственное инвестирование, финансовая грамотность.

Selection of Issuers to Establish an Investment Portfolio at the Moscow Stock Exchange

Pozhidaeva Elena S., A.S. Griboedov Institute of International Law and Economics, Doctor of Economics, Associate Professor

The article selected issuers listed on the Moscow Stock Exchange based on the analysis of the economic resilience of countries to sudden changes in the world, changes in indices that generally reflect the capitalization of companies on the stock market. In addition to the above facts, the risk indicators of companies were considered based on the data of the company Sustainalytics according to the international ESG criteria.

Keywords: fundamental analysis, macroeconomic analysis, financial analysis, responsible investing, financial literacy.

Граждане Российской Федерации действуют стандартным образом: работают, отдают часть своей зарплаты в пенсионный фонд, причем даже во время «заслуженного отдыха» им приходится работать. Данный подход обусловлен относительно низким уровнем грамотности в финансовой сфере. Однако данная работа может помочь повысить финансовую грамотность населения Российской Федерации, тем самым улучшить экономическое благосостояние домохозяйств. Инвестируя в секьюритизованные активы, мы способны на рост возможностей в получении дохода, причем ценные бумаги, которые обращаются на фондовой бирже, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) «О рынке ценных бумаг». Тем самым их доходы могут вырасти на порядок и обеспечить домохозяйства дополнительным доходом.

При изучении макроэкономических показателей стран эмитентов стоит сделать акцент на страны, чьи ценные бумаги обращаются на Московской бирже. То есть это будут следующие страны: Китайская Народная Республика (далее — КНР), Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки (далее — США). Для отражения экономической активности внутри стран будут использоваться данные о ВВП. Также будет обращено внимание на торговый баланс, индекс деловой активности, данные по COVID-19.

На рисунке 1 мы видим оценки за 2019 и 2020 гг. и прогноз за 2021 и 2022 гг. по развитию экономики Российской Федерации, КНР, США от Всемирного банка. Больше всего, пострадали Российская Федерация, США. Вопреки мировому росту заболевания COVID-19, экономика КНР оказалась наиболее стабильной. Дальше можно будет увидеть, насколько развита инфраструктура и уровень гибкости экономики.

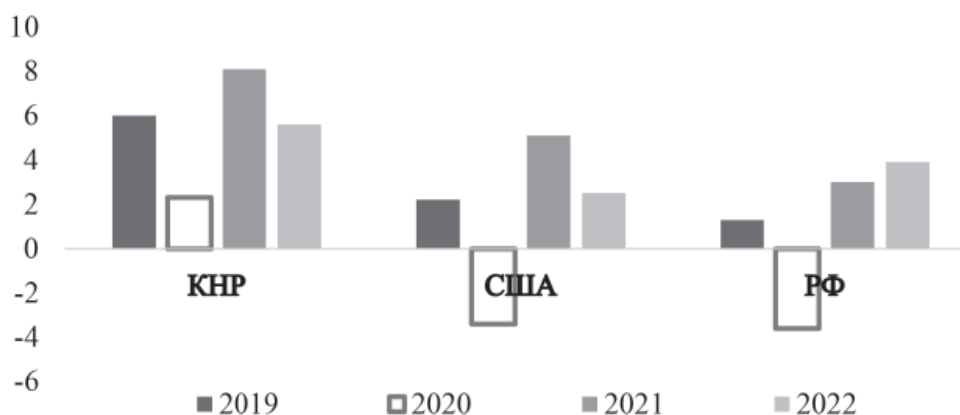


Рис. 1. Темпы роста ВВП*

* URL: <https://tradingeconomics.com/indicators>

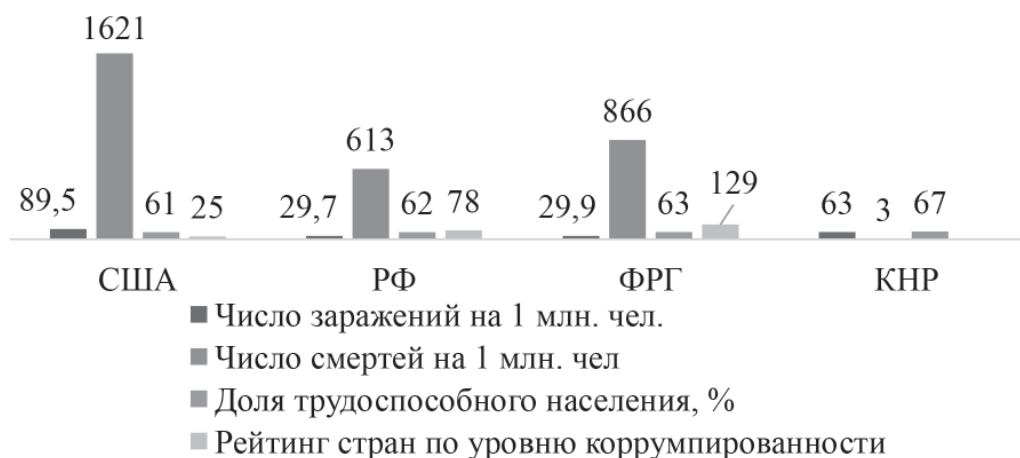


Рис. 2. Данные о COVID-19, коррупции и безработице на 10 марта 2021 г. *,**

* URL: <https://tradingeconomics.com/indicators>
 ** URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

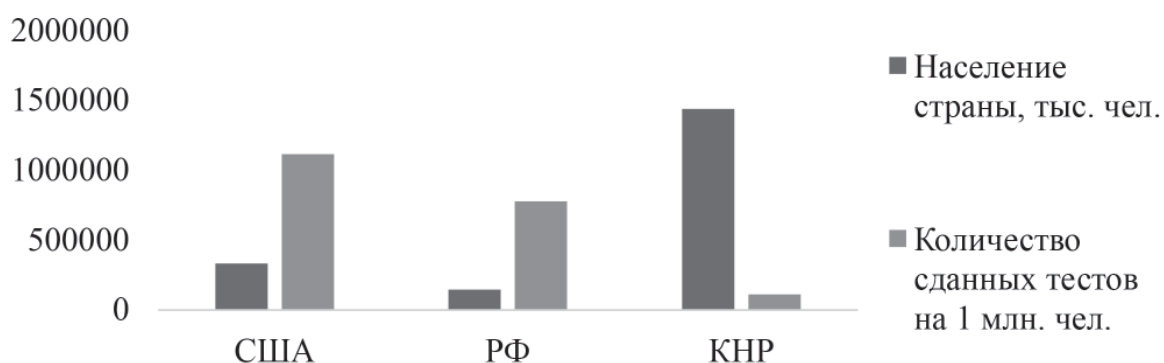


Рис. 3. Данные о тестах на COVID-19 и населении на 10 марта 2021 г.

За период, который начинается с марта 2019 г., можно наблюдать за резкими скачками и нестандартными ситуациями, которые привели к «ралли» по всему миру. На все это повлиял факт пандемии COVID-19. И в данном случае было видно, какой регион, государство смогло адаптироваться к резким изменениям. Кроме адаптации было выявлено то, где лучше развита инфраструктура. Ситуация, когда нужно было подписать новый договор в апреле ОПЕК+, было четко видно, насколько экономика Российской Федерации устойчива в случае отказа от нефтяных ресурсов. Помимо ситуации с экспортом нефти можно заметить и другие важные вещи, о которых будет сказано ниже.

Необходимостью является также рабочая сила, в том числе и иммигранты, а также доля работников от числа населения страны. И в данном случае КНР выигрывает в плане устойчивости к числу смертей, зараженных, также это касается и к Российской Федерации. Однако, если посмотреть на статистику о сданных тестах к числу населения, в КНР этот показатель самый низкий. Однако так ли это на самом деле?¹

В Российской Федерации и КНР, с одной стороны, все в порядке, но если взглянуть на данные о рейтинге коррумпированности стран на рисунке 2, то появляются некоторые сомнения о данных. В первую очередь это связано с подтасовкой данных для «инвестиционного имиджа», а также с неточной постановкой диагноза². Движение индекса деловой активности и того, какие есть перспективы от вложения в акции страны-эмитента приведены на рисунке 3.

И глядя на график, можно увидеть, что в КНР данный индекс упал, в США вырос практически до 1,5%. Связывать это можно еще и с вводимыми режимами на запрет перелетов между странами, что, несомненно, сказалось на экономике.

На рисунке 5 изображена динамика торгового баланса, получается, что в небольшом преимуществе остаются Российская Федерация и США. Но с точки зрения долгосрочного получения дохода, а также в плане привлечения трудовых ресурсов в лидерах остается США, что видно по рисунку 6, также не берется в учет число нелегальных мигрантов, ко-

¹ URL: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2001316>

² URL: <https://thebell.io/en/what-s-wrong-with-russia-s-covid-19-statistics/>

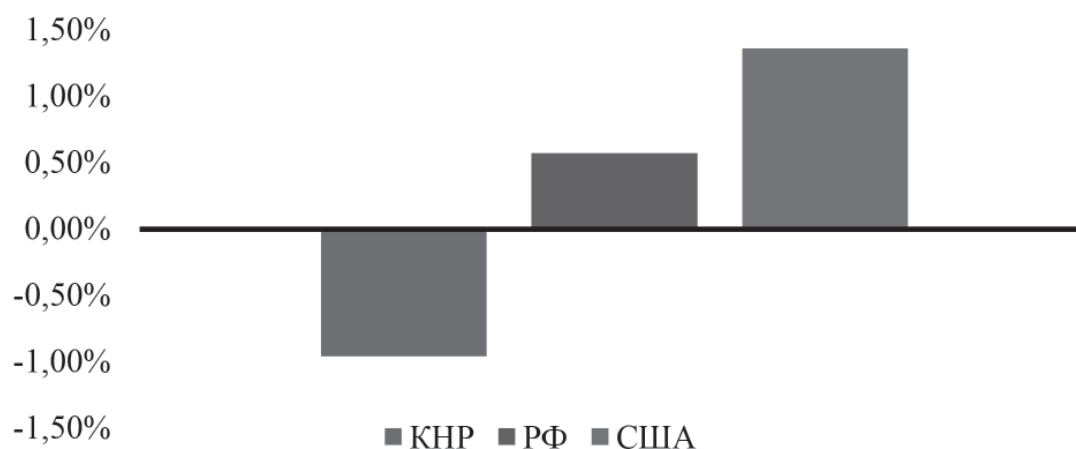


Рис. 4. Динамика индекса деловой активности за 2020 г.*

* URL: <https://tradingeconomics.com/indicators>



Рис. 5. Динамика торгового баланса за 2020 г.*

* URL: <https://tradingeconomics.com/indicators>

торые приезжают из стран Южной Америки, поэтому у США серьезное преимущество для дальнейшего развития своей экономики.

Но число трудовых ресурсов — это количественный показатель, а если взглянуть на индекс человеческого развития, где учитывается образование и продолжительность жизни, то можно заметить, что США также неплохо выглядят в сравнении с Российской Федерацией и КНР. Это также показывает нам, что в США притекает еще и интеллектуальный капитал.

В соответствии с тематикой данного исследования рассмотрим кумулятивные изменения индексов от компании Morgan Stanley и индексы бирж для анализа цен на те или иные ресурсы. А для того чтобы понять, какая отрасль подойдет лучше всего, стоит обратиться к кумулятивным изменениям данного показателя, тем самым просмотрев, к чему привели совокупные изменения за определенный период. И, как итог, самые привлекательные — это

S&P 500, NASDAQ Composite. Российские индексы также показали хорошую устойчивость и в конечном итоге вышли к положительным изменениям.

Таким образом, с точки зрения инвестирования в национальную экономику Российской Федерации и КНР возможно только при наличии прозрачности и безопасности деятельности самих компаний. Этими секторами для инвестирования могут быть телеком, финансы, информационные технологии и потребительский сектор. В США и КНР можно рассматривать более широкий набор секторов. Не стоит забывать про принципы, связанные с безопасностью, для общества, экологии, корпоративного управления.

При выборе ценных бумаг также стоит опираться на определенные принципы: достойное отношение компании к труду своих работников; непредвзятость к атрибутам компании; у компании должны отсутствовать грубые нарушения законодательства; также компанией должны соблюдаться

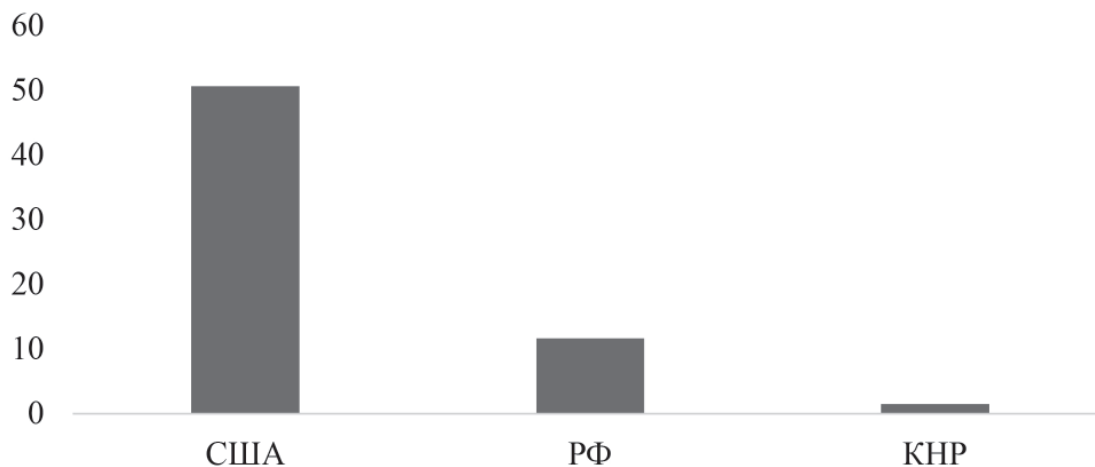


Рис. 6. Число постоянных проживающих иммигрантов за 2020 г.*

* URL: <https://www.un.org/ru/>

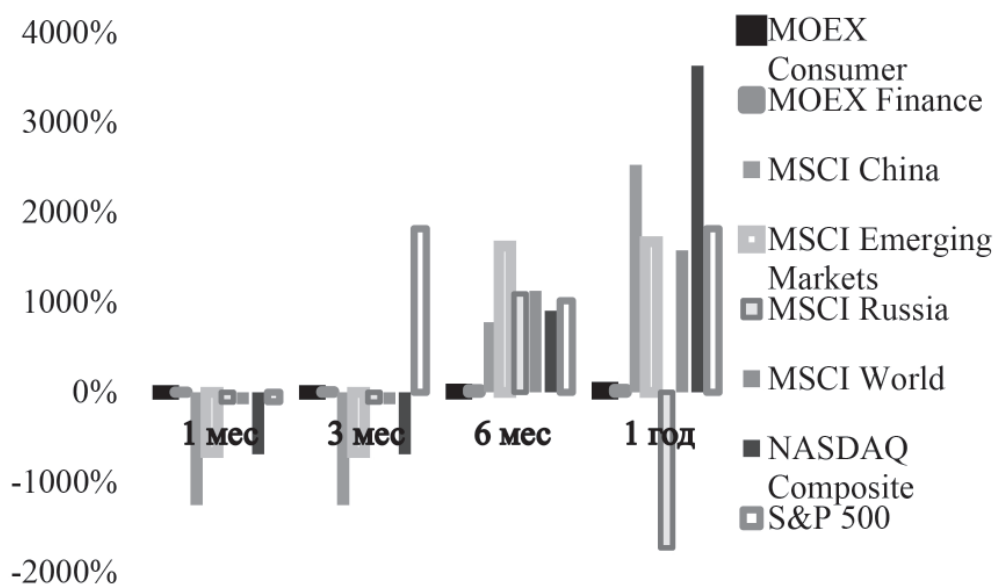


Рис. 7. Кумулятивные изменения индексов Российской Федерации, КНР, США*

* URL: <https://finance.yahoo.com/>

ся правила, установленные Парижскими соглашениями, противодействующие климатическим изменениям. И ниже представлен список компаний, которые подходят под данные критерии. Перед тем, как выбрать компании, используя показатели из финансовой и биржевой отчетности, стоит выделить некоторые эмитенты путем оценки их деятельности, того, насколько она является перспективной. В первую очередь у компании должна быть диверсифицирована деятельность, крупная доля рынка. Для иностранных компаний наиболее важным среди показателей является то, насколько эффективна их деятельность, по-

скольку в США и КНР очень высокий уровень потребления, высокая конкуренция, но не стоит избегать и показателей финансовой устойчивости (таблица 1).

Самыми диверсифицированными компаниями можно считать Alibaba Group Holding Limited, поскольку в ее состав входит розничная и оптовая торговля как внутри КНР, так и по всему миру, также логистика, финансы, производство, платежная система Alipay. И раз уже была упомянута платежная система, то здесь надо затронуть крупнейших игроков: PayPal, Visa, что в них привлекательно, так это широкий страновой охват и взаимное сотрудниче-

Таблица 1

Рейтинг безопасности эмитентов, обращающихся на Московской бирже*

Название компании	Уровень ESG рейтинга	Общий балл риска ESG
Cisco Inc.	Низкий	12,6
Московская биржа	Низкий	14,2
Microsoft Inc.	Низкий	14,7
Visa Inc.	Низкий	17,4
PayPal Holdings	Низкий	17,7
IBM Inc.	Низкий	17,9
Advanced Micro Devices	Низкий	18,0
AT&T	Низкий	19,0
QUALCOMM Inc.	Низкий	19,2
Сбербанк	Средний	21,7
Alphabet	Средний	22,3
МТС	Средний	24,3
Baidu	Средний	24,4
Магнит	Средний	26,2
Alibaba Group Holding	Средний	26,2
ФосАгро	Средний	26,9
НЛМК	Средний	28,2
American Airlines Inc.	Средний	29,9
General Motors Inc.	Высокий	30,5
Ford Motor Inc.	Высокий	31,5
ИНТЕР РАО	Высокий	31,6

* URL: <https://www.sustainalytics.com/esg-ratings/>

ство, компания Visa также очень гибка к изменениям в экономике в случае ситуаций, связанных с дистанционной работой. Далее следует компания Baidu, которая представляет собой конкурента Google, но локального формата. Ее привлекательность основана на огромном числе пользователей в КНР, также стоит отметить ее сотрудничество с производителем авто Geely, а также беспилотную систему Apollo. Теперь вернемся к упомянутой компании Google, которой владеет Alphabet Inc., привлекателен эмитент своей платежной системой, операционной системой, облачными хранилищами, AI, вычислительными мощностями, но в отличие от своего конкурента Google используется во всем мире, а также компания в 2019 г. запустила игровую платформу Stadia, которая сможет потеснить ритейлеров, одновременно удешевит издержки для производителей игр для ПК. Но сделано это было совместно с компанией AMD, которая отчасти влияет на доходы компании Alphabet. AMD отлично преуспела в создании графических процессоров, став основным поставщиком для компаний Microsoft, Sony, а конкретно для их игровых консолей PlayStation 5 и Xbox Series X. Их партнер, компания

AT&T, представляет собой телеком-конгломерат, услуги AT&T включают: подключение к беспроводной сети Интернет, обеспечение мобильной связью, поставка телекоммуникационных станций, а также предоставление медиаконтента от Warner Bros., CNN, HBO. Когда компанию Huawei обвинили в шпионаже, то тем самым освободили рынок США для AT&T, Verizon в поставке телекоммуникационных станций, пока у Verizon качество мобильной сети четвертого поколения уступает AT&T и возможен дальнейший рост пользователей AT&T. Далее обратим взор к компании Cisco, ее деятельности по производству телеком-оборудования. Но в их основе лежит гибкость к экономической ситуации, т.е. возможность приводить бизнес в удаленный режим. Переходим к Microsoft, их особенность в предоставлении услуг для бизнеса широкогранного ПО Microsoft Office, CRM, ERP, Teams. Также сама компания часто поглощает мелких конкурентов: Mojang AB, aQuantive. Не стоит забывать и про игровую индустрию с телекоммуникационными услугами: X-Vox, Skype.

Следующая компания — Qualcomm, что примечательно, так это востребованность ее микропро-

цессоров в ряде флагманских смартфонов на базе Android, также в 2021 г. компания анонсировала процессор Snapdragon 870 5G, который будет работать в любой точке земного шара с условием «покрытия связью»³.

У компании «Американские авиалинии» серьезные убытки, связанные с простоем из-за ряда ограничений по перевозкам. Вторая проблема — это выборы в США, в которых принимали участие компании технологического сектора для увеличения влияния. Данная компания, с одной стороны, может попасть в слияние с техническим конгломератом, а с другой стороны, когда появилась необходимость в вакцине от компаний Pfizer, J&J, у American Airlines есть шанс как-то компенсировать убытки, поскольку на данный момент она может погасить лишь 60% от своих долгов, которые надо погасить в скором времени.⁴ Стоит также обратиться к 2020 г., тогда компания смогла выжить и даже выросла в капитализации. Вопрос стоит лишь в пандемии и снятии ограничений для граждан США. Оставшиеся компании — General Motors⁵, Ford Motors — на данный момент имеют хорошую перспективу в реализации своих автомобилей на электродвигателе, так как их стоимость гораздо ниже конкурента Tesla Mobile как минимум в 2 раза⁶.

Плавно переходим к российским акциям. Здесь, как уже ранее говорилось, надо учитывать принципы ESG. Поэтому нижеприведенные активы попали под детальный взор. Что еще привлекательно в российских компаниях, так это высокий уровень финансовой устойчивости по сравнению с компаниями США, а поэтому, прежде всего, необходимо обращать внимание на показатели, связанные с эффективностью деятельности, а также обращать внимание на уровень диверсификации бизнеса.

Сбербанк, пожалуй, — самый диверсифицированный бизнес в Российской Федерации. Его доля рынка, судя по рейтингу, занимает первое место. В него включены всевозможные финансовые продукты: страхование, брокерская деятельность, телекоммуникации, сервисы, проведение банковских операций за границей, более того, Сбербанк принадлежит Центральному банку Российской Федерации, соответственно, это дополнительная страховка и защита от всевозможных финансовых потерь. Следует за Сбербанком в финансовом секторе Московская биржа. Здесь же все очевидно: огромное число обращающихся активов, собственные индексы, что делает бизнес широко диверсифицированным.

«Магнит» — это крупнейший ритейл в Российской Федерации. Торговля ведется как продуктами, так и фармацевтическими препаратами и другими предметами потребления. «ФосАгро» является про-

изводителем удобрений, деятельность ведется также и на экспорт.

«МТС» — крупнейшая телекоммуникационная компания, оказывает услуги мобильной и фиксированной связи, облачных технологий, электронной коммерции. «Интер РАО» — компания, занимающая серьезную долю рынка в Российской Федерации в энергетической сфере, сбыте электрической и тепловой энергии, строительстве энергообъектов. НЛМК (Новолипецкий металлургический комбинат) — компания, занимающаяся добычей металлов, обработкой, производством ветряных мельниц, изделий бытового характера.

После рассмотрения бизнеса каждой из компаний следует посмотреть на ее изменения в финансовой деятельности. Если говорить о российских акциях, то здесь больше необходимо обращать внимание на саму эффективность бизнеса (таблица 2), потому что в Российской Федерации показатели устойчивости всегда будут стараться оптимизировать, поскольку потребительский спрос на довольно низком уровне⁷.

С точки зрения возможности компаний оплачивать свои долги в короткий период, то лидерами выступают Alibaba, Cisco, Microsoft. С точки зрения переоцененности акций, здесь все очевидно, так как вышеупомянутые компании AMD, Alphabet, Cisco, Microsoft, PayPal, Qualcomm, Visa, IBM растут на ожиданиях инвесторов, а также бизнеса, которому они и помогают в ускорении процессов, анализе деятельности, также не стоит упускать из виду интересы крупных владельцев, в чьих владениях эти фирмы находятся, а соответственно, владельцы будут также заинтересованы в росте капитализации.

Вдобавок стоит отметить и коэффициент финансового левериджа, который довольно-таки высок у Ford Motor Inc., посмотрев на его отрицательные показатели рентабельности за 2020 г., можно предположить, что компания убыточна для вложения, но возвращаясь к показателям ликвидности, а также риску того что потерять можно 73% дополнительно от вложенных в компанию денег, все дело в ожиданиях от продаж нового автомобиля на электрическом двигателе, поэтому при удачном сбыте продукции возможен серьезный рост компании на фоне ожиданий инвесторов. Возвращаясь к показателям эффективности деятельности компаний, стоит отметить, что оправдан высокий уровень кредитования для AMD, Cisco, Qualcomm, Visa, PayPal, Microsoft, IBM.

Нельзя упускать из виду еще и тот факт, что акции иностранных эмитентов торгуются в долларах США. Если приобретать акции в национальной валюте, курсовая стоимость также оказывает влияние на стоимость ценных бумаг, если брать, например, акции.

В таблице 3 рассмотрим показатели корреляции курсовой стоимости доллара США с рублем и акциями компаний США.

³ URL: <https://ru.wikipedia.org/>

⁴ URL: <https://www.interfax.ru/business/755497>

⁵ URL: <https://www.drive.ru/news/gmc/chevrolet/cadillac/5fe45759e5d3573919b9503f.html>

⁶ URL: <https://www.kolesa.ru/news/ford-gotovit-bespretsedentno-deshevyy-elektromobil-s-bolshim-zapasom-hoda>

⁷ URL: <https://retailer.ru/za-pervye-sem-mesjacev-potrebitelskij-spros-v-rossii-upal-na-6-7/>

Таблица 2

Показатели эффективности деятельности эмитентов*

Название компании	RoA, %	RoE, %	RoI, %	Коэффициент финансового левериджа
AMD	11,42	57,48	40,9	9,8
Alibaba	4,53	15,65	6,7	13,79
Alphabet	8,65	19	- 1,31	12,52
American Airlines	11,33	102	- 30,5	10,02
AT&T	2,98	2,01	1,7	102,09
Baidu	2,83	10,44	4	43,05
Cisco	9,12	27,14	20,7	39,93
Ford Motor	- 0,6	- 3,99	- 2,4	529,03
General Motors	2,3	13,2	3,1	223,59
IBM	3,94	26,38	6,8	320,7
Microsoft	8,65	0,19	23,1	45,69
PayPal Holdings	3,52	22,72	8,4	213,16
Qualcomm	13,68	113,14	24,3	55,88
Visa	11,24	29,39	20,2	9,8

* URL: <https://finance.yahoo.com/>

Таблица 3

Уровень корреляции курса доллара к динамике американских и китайских ценных бумаг*

USD/RUB	V	MSFT	AMD	GOOG	CSCO	T	IBM
	0,26	0,27	0,31	0,45	0,23	0,12	0,26
	QCOM	GM	PYPL	BABA	F	AAL	VIDU
	0,37	- 0,23	0,36	0,46	0,07	- 0,03	0,54

* URL: <https://finance.yahoo.com/>

Как следует из проведенного анализа, наибольшей степенью связи обладают компании Baidu, PayPal, AliBaba, Alphabet, Qualcomm, AMD, IBM.

Если взять в оборот все эти финансовые показатели, то наиболее перспективными могут быть компании из приведенного списка, за исключением «ФосАрго», Alphabet, «МТС», American Airlines.

Литература

1. Асват Д. Инвестиционная оценка: инструменты и методы оценки любых активов / Д. Асват ; перевод В. ИONOва. 11-е изд. Москва : Альпина Паблишер, 2020. 1320 с.
2. Кейнс Д.М. Общая теория занятости, процента и денег / Д.М. Кейнс. Москва : Юрайт, 2020. 342 с.