

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

«УМНЫЙ ГОРОД» КАК РЕАЛЬНОСТЬ

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

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**

№ 03 / 2021

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 3 / 2021

Учредители: Издательская группа «Юрист», Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова

ТЕМА НОМЕРА

Лексин В.Н. «Умный город» как реальность 3

ЭКСПЕРТЫ ОБСУЖДАЮТ

Максимов А.Н., Соснин Д.П. Проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года: анализ целей, приоритетных задач и механизмов реализации 9

Дементьев А.Н. Проблемы законодательной реализации поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года о территориальной организации публичной власти 15

Нудненко Л.А. Некоторые проблемы совершенствования правового регулирования территориальной основы местного самоуправления 19

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Головин А.Г. Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований 25

Рудт Ю.А. Мнение населения в процессе реорганизации муниципальных школ в сельских поселениях: «игнорировать нельзя учитывать» 32

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Храмцов А.Б. Приватизация муниципального имущества и ее эффективность (на примере города Тюмени) 38

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Веролайн С.И., Шереметьева Н.Г. Экономика ДВФО России: стратегия устойчивого развития 42

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

Игнатьева А.В. Международное межмуниципальное взаимодействие — новый виток в общественной дипломатии 46

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (г. Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (г. Москва);

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

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

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. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

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 28.04.2021.
Номер вышел в свет 13.05.2021.

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

No. 3 / 2021

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-54879 dated July 26, 2013

Founders: Jurist Publishing Group, the Griboedov Institute of International Law and Economics

SUBJECT OF THE ISSUE

V.N. Leksin. A "Smart City" as the Reality..... 3

EXPERTS' DISCUSSION

A.N. Maksimov, D.P. Sosnin. A Draft of the Fundamental Principles of the State Policy of the Russian Federation in the Development of Local Self-Government until 2030: An Analysis of Targets, Priority Tasks and Implementation Mechanisms 9

A.N. Dementyev. Problems of the Legislative Implementation of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020 on the Territorial Organization of Public Government 15

L.A. Nudnenko. Some Issues of the Improvement of the Legal Regulation of the Territorial Basis of Local Self-Government 19

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

A.G. Golovin. Responsible Delegation of Power by the People on the Local Level as a Municipal Structure Development Factor 25

Yu.A. Rudt. The Opinion of the Population in the Reorganization of Municipal Schools in Rural Settlements: To Ignore or to Consider 32

MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

A.B. Khramtsov. Privatization of Municipal Property and Its Efficiency (on the Example of Tyumen) 38

TERRITORY DEVELOPMENT

S.I. Verolaynen, N.G. Sheremetyeva. Economy of the Far Eastern Federal District of Russia: The Sustainable Development Strategy..... 42

BEST PRACTICES

A.V. Ignatyeva. The International Inter-Municipal Cooperation as a New Turn in the Public Diplomacy..... 46

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., LL.D., Professor, All-Russian Association for the Development of Local Self-Government (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 RANEP (Petrozavodsk);

Channov Sergey E., LL.D., Professor, Director of the Employment and Labor Law Department, Stolypin Volga Region Institute of Administration (Saratov);

Shvetsov Alexandr N., Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

Shomina Elena S., Doctor of Political Science, Professor of the Department of Local Self-Government of the Social Sciences Faculty of Vysokovsky Graduate School of Urbanism of the National Research University Higher School of Economics (Moscow)

The magazine is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publication of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal and economic disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru **eLIBRARY.RU**

Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, Moscow, Kosmodamiyansky 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 28.04.2021.
Edition printed 13.05.2021.

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.

«Умный город» как реальность

Лексин Владимир Николаевич, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор
leksinvn@yandex.ru

Феномен «умного города» представлен как реальность, формируемая трендами развития информационного общества и его новейших технологий. Огромные затраты на формирование «умных городов» во многом оправдываются благими гуманитарными последствиями и выгодами цифровизации городского управления. Приведены примеры создания новых «умных городов», законодательных предпочтений развития искусственного интеллекта в Москве и гипотетического развития этой ситуации. Подчеркивается крайне слабая связь становления в России «умных городов» с самой идеей местного самоуправления.

Ключевые слова: «умный город», примеры создания, московский эксперимент, опыт Китая, местное самоуправление.

A “Smart City” as the Reality

Vladimir N. Leksin, Chief Research Scientist of the Federal Research Centre Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

The phenomenon of the “smart city” is presented as a reality formed by the trends in the development of the information society and its latest technologies. The huge costs of creating smart cities are largely justified by the good humanitarian consequences and benefits of digitalizing urban governance. Examples of the creation of new “smart cities”, legislative preferences for the development of artificial intelligence in Moscow and the hypothetical development of this situation are given. The author emphasizes the extremely weak connection between the formation of “smart cities” in Russia and the very idea of local self-government.

Keywords: “smart city”, examples of creation, Moscow experiment, China experience, local self-government.

Постановка проблемы

В конце 2020 г. в журнале «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» была опубликована интереснейшая статья о муниципально-правовых рисках цифровизации городской жизни¹, отметившая появление правовых коллизий в практике формирования так называемых умных городов — тотального увлечения адептов IT-технологий и урбанологов. Об «умном городе» в последние десятилетия сказано и написано столько разного, что становится необходимым предупредить читателя о том, что будет пониматься под «умным городом» в этой статье. «Умный город» (калька с английского smart city) здесь и далее представлен как система коммуникативных и информационных технологий, взаимосвязанная с интернетом вещей, принципиально изменяющая отношения сложнейшей системы управления городом с горожанами и саму жизнь горожан. Такая система предназначена работать по предельно рациональным алгоритмам функционирования и трансформации городской среды для пользы (как полагают адепты и разработчики этих алгоритмов) каждого горожанина. С другой стороны, и это существенно, «умный город» — это становящаяся все более привычной среда существования человека в пространстве максимально цифровизованной социальной и транспортной инфраструктуры в условиях все большей открытости частной жизни. Этот человек живет в «умных домах», освобо-

ждающих от необходимости размышлений и действий по его содержанию и пользованию бытовой и общедомовой техникой. «Умный город» предлагает человеку те самые блага, которые реальны, ощутимы и, главное, адекватны предпочтениям многих людей. Такой «умный город» — феноменально жесткая конструкция не только технологий, но и оснований частной и общественной жизни. Эта конструкция предельно индивидуализирует человека и заменяет его реальный социум преимущественно виртуальным сообществом ему подобных, она закономерно создает условия для отхода от идеологии и местного самоуправления и гражданского общества как такового. В статье кратко излагаются лишь некоторые аспекты такого видения проблемы, а именно гуманитарные намерения создателей «умных городов», специфика специально построенных «умных городов», московский эксперимент вне местного самоуправления, гипотетическое развитие ситуации.

Благие намерения

«Умный город» — дитя человеческое, рукотворное, закономерный результат цифровизации всего и вся и пространственная концентрация информационного общества потребления в границах существующих и специально созданных для этого городов. Насыщение сложившихся (как правило, крупных) городов компонентами «умного города» и их сложение в систему происходят весьма быстро и сегодня приближаются к идеалу «умного города» Барселона, Дубай, Луисвилл, Сингапур, Сеул и ряд других городов. При этом во многих публикациях фиксация

¹ Симонова С.В. Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С 3–8.

позитивных изменений в жизни горожан соседствует с крайне резкими оценками их последствий².

В России идеи «умного города» применительно к сложившимся городским сообществам начали реализовываться вслед за появлением и широчайшей пропагандой так называемого электронного правительства (оно же — «открытое правительство»). Не случайно принятая в Москве на 2012–2019 гг. программа «Информационный город» была органической частью большого московского проекта «Открытое правительство». Тогда и появились электронный дневник школьника, электронная запись на прием к врачу и другие ставшие со временем привычными интернет-блага. Затем (в 1918 г.) была принята активно критикованная (и вскоре снятая с сайта Правительства г. Москвы) программа «Москва 2030: умный город» с использованием технологий искусственного интеллекта³. В 2017 г. в Санкт-Петербурге начата реализация инновационной программы «Умный Санкт-Петербург» с созданием «Портала государственных услуг Санкт-Петербурга», портала «Наш Санкт-Петербург» и центров государственных услуг «Мои документы», с массовым переходом на информационно-аналитические системы органов исполнительной власти, с развитием городской системы видеонаблюдения и электронной фиксацией нарушений правил дорожного движения, с организацией работы по паспортизации объектов благоустройства и культурного наследия и т.п. Разумеется, что целью этих новаций были названы повышение качества жизни населения, обеспечение устойчивого развития города⁴. Близкие по содержанию и назначению программы и проекты были приняты во многих городах России⁵.

² См., например: Василенко И.А., «Сингапурское чудо» в фокусе политического анализа: искушение и разочарование в азиатской хай-тек-утопии // *Власть*. 2018. Т. 26. № 6. С. 169–175.

³ Стратегия «Умный город 2030». 2018. URL: https://www.mos.ru/upload/alerts/files/1_Prezentaciya.pdf; Михайлова Е.В. Опыт правительства Москвы в применении смарт-технологий для модернизации городского управления // *Власть*. 2019. Т. 27. № 2. С. 62–65.

⁴ Водопьянова Е. Российская наука: потенциальные точки роста // *Современная Европа*. 2018. № 1 (80). С. 15–25; Скачков М.М., Берлик С.А., Лазер И.М., Привалов А.А. и др. Великому и умному городу — надежную безопасность // *Петербург предлагает*. 2018. № 2 (29). С. 37–42; Видасова Л.А., Видасов Е.Ю., Тензина Я.Д. Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены*. 2019. № 5. С. 43–57.

⁵ См., например: Распоряжение Правительства Севастополя от 25 января 2018 г. № 16-РП «Об утверждении концепции формирования цифровой среды Севастополя “Умный город”» // *Официальный сайт Правительства Севастополя*. URL: <http://sevastopol.gov.ru>, 25.01.2018; Постановление администрации Красноярского края от 2 июля 2019 г. № 428 «Об одобрении концепции создания и развития “Умного города” на территории Красноярского края» // *Городские новости*. 2019. 10 июля; Постановление администрации Волгограда от 4 декабря 2019 г. № 1389 «О реализации пилотного проекта городского округа Город-герой Волгоград по цифровизации городского хозяйства “Умный

Формирование элементов «умного города» требует больших затрат, в России в значительной степени покрываемых из федеральных или городских бюджетов. В получившем заслуженную известность докладе исследовательской компании Frost & Sullivan «Жизнь города в 2030 году: тренды и перспективы» речь идет о триллионах долларов. В комментарии этого доклада аналитики «Коммерсанта» пишут, что благодаря «технологиям, которые будут формировать облик и жизнь городов будущего... люди станут мобильнее, в городах будут активно применяться искусственный интеллект, технологии виртуальной реальности и блокчейна. Распространение получат роботы-помощники, а на смену интернету вещей придет интернет впечатлений»⁶. Фрост & Салливан заявляют: «Мы определили восемь ключевых аспектов, которые определяют “умный город”: умное управление, умная энергетика, умный дом, умная мобильность, умная инфраструктура, умная технология, умное здравоохранение и умный гражданин». В то же время растет беспокойство по поводу того, что «умный гражданин» должен будет сделать публичными практически все сведения о своей частной жизни, постоянно контролируемый бесчисленными камерами слежения и т.п. Сбор и раскрытие информации о собственной жизни действительно по множеству причин нежелательны, но, во-первых, горожане уже передали основную часть этой информации в различные органы и учреждения и, во-вторых, выгоды этого в ряде случаев бесспорны. Так, уже теперь в Москве звонок по номеру 112 позволяет службе спасения определить местонахождение потерпевшего, а больница при экстраординарной госпитализации может получить необходимые данные из его медицинской карты.

Создание «умных городов» на новом месте (чаще вблизи уже сложившихся крупных городов) представляется заманчивым, но не всегда успешно реализуемым⁷. Таковы, например, ставший преимущественно местом работы немногих научных работников г. Масдар в ОАЭ, южнокорейский г. Сонгдо, дороговизна жизни в котором и отсутствие досуговой инфраструктуры побудили многих его жителей вернуться в Сеул, а надежды на привлечение зарубежных инвестиций и специалистов не оправдались, малоазийский

город” // *Городские вести*. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2019. 5 декабря.

⁶ Сарханиянц К., Рождественская Я. Летящие такси, умные дома и роботы-помощники // *Коммерсант*. 2019. 30 июня.

⁷ Подробный анализ этого явления представлен в статьях: Муравьева Н.Н., Мудрова Е.Б. Факторы успеха «умных городов» // *Региональная экономика и управление: электронный научный журнал*. 2020. № 2 (62); Муравьева Н.Н., Мудрова Е.Б. Умный город «с нуля»: факторы успеха // *Цифровая экономика и Индустрия 4.0: форсайт Россия: сб. трудов науч.-практ. конференции с зарубежным участием*, 26–28 марта 2020 г. Т. 2. СПб.: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2020. 457 с. С. 186–196.

г. Искандар и ряд других⁸. Тем более интересными становятся немногие примеры энергичной реализации проектов создания принципиально новых «умных городов».

Новые «умные города»

Одним из ярчайших примеров такого города может считаться недавно созданный Panasonic в Японии Fujisawa-SST (Sustainable Smart Town — устойчивый умный город): отдельное городское поселение внутри обычного города Фудзисавы. За последние пять-шесть лет публикации об этом городе в доступных немецких, английских, японских и, наконец-то, в русскоязычных изданиях рассматривали самые различные аспекты его жизни, но во всех них (в заглавиях и в тексте) звучала уверенная оценка: «самый»: умный, экологичный, устойчиво развивающийся, технологичный, необычный, энергосберегающий, удобный для человека любого возраста, красивый и т.п.⁹ Фудзисава-SST создавался не как технопарк (их в Японии достаточно) для разработки новейших компьютерных технологий, а как город для их использования в интересах жителей. Поэтому он в значительной части плотно застроен двухэтажными коттеджами на одну семью (в перспективе — на несколько поколений), и эти компактные дома внешне отличаются друг от друга. При этом выдержаны рекомендуемые нормы солнечного освещения и обеспечена естественная циркуляция относительно прохладного морского бриза (экономия энергии для кондиционера). Все дома связаны единой телевизионной системой города, с помощью которой можно не только взять напрокат электромобиль или электровелосипед, но, главное, своевременно получить сообщение о надвигающемся землетрясении и о переходе в связи с этим на автономное электро- и водоснабжение.

Крыши всех зданий и часть внешнего периметра города — солнечные батареи, а у каждого дома — экологичный генератор электричества и тепла с мощным аккумулятором. Предполагается, что «умный» энергорежим позволит сократить расход электроэнергии на 30%, а разумное использование дождевой воды и «умные» водосберегающие технологии — такую же экономию воды. Жители через интернет-портал, мобильные и Smart TV приложения или через настенный блок управления смогут не только наглядно увидеть, как именно они используют электричество, но и получить консультацию по оптимизации энергопотребления.

«Умная» бытовая техника также ориентирована на «экономия всего», например, стиральная машина сама установит расход моющего средства, объем и температуру воды в зависимости от степени загрязнения белья, а телевизор самостоятельно выключится, если перед ним нет зрителей. Экономически стимулируется минимизация пользования традиционным личным автотранспортом (электромобили с возможностью зарядки у каждого дома, прокат авто и электровелосипедов и т.п.), а один из кварталов — зона проживания людей, добровольно отказавшихся от автомобиля. Микроскопические отверстия во внутренних стенах вбирают излишнюю влагу и отдают ее при зимней сухости воздуха. Дома не нужно мыть снаружи — в отделку заложены механизмы самоочистки от грязи, в каждом доме установлен «умный» прибор, уничтожающий вирусы, бактерии и грибки (проблема из-за жары и высокой влажности). И так далее.

В публикациях об «умном» Фудзисава-SST справедливо указывается на то, что он создан и развивается как частный проект бизнеса Panasonic и сотрудничающих с ней фирм, в котором используются преимущественно их электронные технологии и который служит самой крупномасштабной рекламой для их продукции. Но самое удивительное, что этот концентрат искусственно-интеллектуальных технологий и всевозможных экологопривлекательных новшеств стал удобным для жителей, которые не отказываются от традиционного образа жизни и обретают новые возможности для опять же традиционных личностных коммуникаций. Градостроительное и социально-инфраструктурное развитие города рассчитано почти на столетие — эволюционный цикл трех поколений. «Fujisawa SST — это лишь “первая ласточка”, и мы собираемся содействовать тому, чтобы такие города строились по всему миру», — заявил президент корпорации Panasonic Кадзухиро Цуда на церемонии открытия проекта в 2012 г.

В России воплощение идеи и, главное, практики функционирования «умного города» рассчитывают реализовать в самом юном и в самом искусственном городе без исторических корней и традиций — Иннополисе, в названии которого соединились слова «инновации» и «полис»¹⁰. Сейчас Иннополис — городское поселение с численностью жителей 3500 человек (на 1 января 2020 г.)¹¹ в Верхнеуслонском муниципальном районе Республики Татарстан, заложенное в 2012 г.,

⁸ Примеры оценок результатов создания новых «умных городов» представлены в статьях: Harvey F. Iskandar Malaysia — the green mega-city rising above Singapore. 2012. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2012/nov/02/iskandar-malaysia-green-megacity>; White C. South Korea's 'Smart City' Songdo: not quite smart enough? // Website This Week in Asia. URL: <https://www.scmp.com/week-asia>

⁹ Такимото М. Город будущего FUJISAWA SST. Как устроен «экологичный умный город» Фудзисава (Япония) // Энергосвет. 2015. № 2 (39). С. 46–52.

¹⁰ Название узаконено подписанным Д.А. Медведевым Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2013 г. № 394 «О присвоении наименования географическому объекту в Республике Татарстан». URL: <http://static.government.ru/media/files/41d461f7468d35fc9d19.pdf>

¹¹ Постоянных жителей, т.е. зарегистрированных («прописанных») в городе, — несколько сотен. По данным gorodarus.ru/innopolis.html, численность такого населения возросла с 10 человек в 2015 г. до 407 человек в 2019 г.

получившее городской статус в 2015 г., входящее в состав Казанской агломерации и включающее особую экономическую зону «Иннополис».

Научно-образовательный центр города — частный университет «Иннополис», в котором семистам студентам и магистрам преподают более двухсот профессоров и научно-педагогических сотрудников из 22 стран (обучение проходит только на английском языке) с опытом работы в ведущих компаниях мировой ИТ-индустрии. По стоимости обучения этот университет самый дорогой в России (желающие убедиться в этом могут зайти на соответствующий сайт). На официальном сайте администрации города (innopolis.ru) и в общедоступных средствах информации сообщается, что по состоянию на май 2020 г. в особой экономической зоне «Иннополис» 97 компаний получили статус резидента, 18 — статус партнера. Компании развивают свои проекты, создав свыше 3,4 тыс. рабочих мест. В 2018 г. зона получила награду от АО «Особые экономические зоны» в номинации «Социальная среда» за участие в комплексном развитии уникальной экосистемы для бизнеса.

В «умном городе» Иннополисе задействованы технологии искусственного интеллекта, работает связь 5G и т.п.¹² Мэр города сообщает, что «в городе круглосуточно работает консьерж-сервис, который отвечает на любые запросы жителей на трех языках — русском, татарском и английском. С августа 2018 г. в Иннополисе действует беспилотное такси компании «Яндекс». На всех жилых домах города установлены «умные» домофоны, позволяющие повысить охват наблюдаемых дворовых территорий, иметь доступ к открытию подъездной двери через приложение, внедрять технологии «распознавания лиц и видеоаналитики». В пресс-службе города сообщили, что в рамках проекта «Безопасный город» будет установлено и много камер общегородского видеонаблюдения.

Иннополис — первый в России монопрофильный город, созданный только для ИТ-специалистов, средний возраст которых в 2018 г. составлял 30 лет. Это — люди с позитивным отношением ко всем интеллектуально-искусственным новшествам, например к персональной идентификации жителей, которую министр информатизации и связи Татарстана называет частью C2G (англ. customers to government — государство, опирающееся на интересы жителей). В мэрии разрабатывался проект универсального идентификатора жителя города — карта горожанина InnoID, по которой будут доступны городские сервисы, доступ домой, в офис, спорткомплекс, медицинский центр. Мэр города поясняет: «Когда мы говорим про карту жителя города, мы не го-

ворим про физическую карту. У каждого человека будет его цифровой двойник, слепок. При этом мы хотим сделать, чтобы уровень его приватности был настраиваем им самим, как в странице Facebook. Это позволит дать нам лучший сервис для жителя, то есть персонализироваться под него... InnoID будет вводиться поэтапно, на протяжении трех лет».

«Умный город» в законе и вне местного самоуправления

В конце апреля 2020 г. был принят федеральный закон о создании в г. Москве «необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта... и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”»¹³. Формальным основанием для разработки и принятия закона стало одно из поручений Президента РФ по итогам совещания о развитии технологий в области искусственного интеллекта, состоявшегося 30 мая 2019 г. Вот его текст: «...(г) рассмотреть совместно с Правительством Москвы и публичным акционерным обществом “Сбербанк России” вопрос о создании в г. Москве территории, на которой устанавливается экспериментальный правовой режим и создаются необходимые условия для разработки и внедрения технологий в области искусственного интеллекта. При необходимости представить предложения по внесению изменений в соответствующие нормативные правовые акты. Ответственные: Медведев Д.А., Собянин С.С., Греф Г.О.»¹⁴.

В ходе исключительно быстрой процедуры обсуждения законопроекта разработчики утверждали, что его принятие позволит значительно стимулировать внедрение, развитие и использование технологий искусственного интеллекта, определить сферы экономики и общественных отношений, в которых целесообразно внедрение искусственного интеллекта, установить, какие общие правовые нормы должны быть скорректированы, а какие введены впервые, а также какие именно изменения правового режима позволят в наибольшей степени добиться решения поставленных Президентом РФ задач по обеспечению технологического суверенитета в сфере искусственного интеллекта и, как следствие, обе-

¹² Алеев Е. Город нейросетей, цифровых двойников и интернета вещей. URL: tass.ru/В_странице/5301153

¹³ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351127/. В Государственной Думе в конце апреля того же года в первом чтении рассматривался проект федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ.

¹⁴ Перечень поручений по итогам совещания по вопросам искусственного интеллекта. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60748>

спечения состоятельности российского бизнеса и экономики, повышения качества жизни граждан России, безопасности и обороноспособности государства. Наряду с этим уже тогда звучали (правда, в публичном пространстве весьма редко) негативные оценки законопроекта, и, пожалуй, самую жесткую отповедь ему дал известный оппозиционер и один из лидеров партии «Яблоко» С.С. Митрохин — с 8 сентября 2019 г. депутат Московской городской думы VII созыва. Он заявил: «Оператором эксперимента назначено Правительство Москвы. Подопытными кроликами — москвичи... Поэтому роль Большого брата¹⁵ сыграет Искусственный интеллект. Оруэлл давно устарел... По итогам эксперимента будет принято решение о целесообразности распространения “экспериментального правового режима” на всю Россию»¹⁶.

Принятый закон предусматривает установление в г. Москве с 1 июля 2020 г. на последующие пять лет экспериментального правового режима, в связи с чем «высший исполнительный орган государственной власти... г. Москвы определяет на территории... Москвы: (1) условия и (или) порядок разработки, создания, внедрения, реализации, оборота отдельных технологий искусственного интеллекта и (или) производства, реализации, оборота отдельных товаров (работ, услуг) на основе указанных технологий, а также требования к указанным технологиям и (или) товарам (работам, услугам), (2) случаи и порядок использования результатов применения искусственного интеллекта и (3) случаи обязательного применения и (или) учета результатов применения искусственного интеллекта в деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ — города федерального значения Москвы и подведомственных им организаций». Хотел бы сразу обратить внимание на то, что Президент РФ своим выше цитированным поручением предлагал рассмотреть вопрос *о создании в г. Москве территории*, на которой устанавливается экспериментальный правовой режим, а в принятом законе речь идет не о создании такой территории, а о городе (субъекте РФ!) в целом. Но особую дискуссию вызвало не это фактически незамеченное расхождение между законом и поручением о «рассмотрении вопроса», а невыясненность мотива принятия закона и, главное, включение в него новеллы об изменениях в статьях 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных».

Действительно, какими нерешаемыми проблемами исследований, практических разработок и использования ИИ в Москве оправдывалось наделение органов власти города такими полно-

мочиями? Почему было необходимо устанавливать право этих органов на (ст. 2, п. 4, 5) «общее» и «специальное» нормативное правовое регулирование, содержащие «общеобязательные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение, и действующее на территории... Москвы и отличный от общего регулирования порядок разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в Москве, а также последующего возможного использования результатов применения искусственного интеллекта»? Ведь в последнее время не было никакой информации о правовых и организационных препятствиях такой деятельности.

Особенно много недоумений у комментаторов вызвали установленные рассматриваемым законом изменения в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Часть 1 ст. 6 Закона № 152-ФЗ была дополнена пунктом 9¹: «...обработка персональных данных, полученных в результате обезличивания персональных данных, осуществляется в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях» (предусмотренных законом о проведении эксперимента в г. Москве) «в порядке и на условиях, которые предусмотрены указанным федеральным законом». Часть 2 ст. 10 Закона № 152-ФЗ была дополнена статьей 2¹: «Обработка персональных данных, касающихся состояния здоровья, полученных в результате обезличивания персональных данных, допускается в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях... в порядке и на условиях», которые опять же предусмотрены законом о проведении эксперимента в г. Москве. Отмечали и непроясненность смысла «обработки персональных данных... полученных в результате обезличивания персональных данных», и то, что новый закон предусматривает обработку таких данных, «касающихся состояния здоровья», и т.п. И никто не обратил внимание на полное отсутствие в законе каких-либо упоминаний о наличии в г. Москве системы местного самоуправления и о ее установленной Конституцией РФ и соответствующими федеральными законами роли в определении важнейших параметров и направлений городской общественной жизни.

От «умного города» к стране с «умным населением»

Угрозы неприкосновенности частной жизни в «умном городе» начинают подкрепляться примером Китая — одного из лидеров в сфере информационных технологий и искусственного интеллекта. Одним из оснований для этого в последнее время стала реализация китайской «Системы

¹⁵ Большой Брат, или Старший Брат (Big Brother) — персонаж антиутопии Джорджа Оруэлла «1984», единоличный лидер государства и символ тотальной слежки.

¹⁶ Искусственный интеллект любит тебя. URL: https://echo.msk.ru/blog/sergei_mitrohin/2625400-echo/

социального доверия»¹⁷ (SCS — Social Credit Score), которую зарубежные критики называют «тотальным электронным контролем за населением». Известный специалист по этому вопросу пишет: «Руководство КНР утверждает: SCS — это базирующаяся на китайских традициях, больших данных и искусственном интеллекте система формирования гармонии, искренности и доверия, воспитания и развития человека, инструмент осуществления “Великой Китайской мечты” в условиях информатизации и технологического развития страны... Однако на Западе Систему уже называют “электронным концлагерем”»¹⁸.

Руководство КНР обнародовало план и цели внедрения «Системы социального кредита» в 2014 г. с надеждой на повсеместное использование в 2020 г. Согласно SCS, каждому гражданину Китая будет присваиваться рейтинг, и за отсутствие нарушений закона, полезную общественную деятельность, своевременную выплату кредитов и т.п. будут начисляться баллы, а за проступки разной степени тяжести — вычитаться. Правительство КНР опубликовало перечень соответствующих санкций, в числе которых запрет на работу в госучреждениях, отказ в соцобеспечении, особо тщательный досмотр на таможне, запрет на занятие руководящих должностей в пищевой и фармацевтической промышленности, отказ в авиабилетах и спальном месте в ночных поездах, запрет на обучение детей в дорогих частных школах и др. Руководство КНР еще при Мао Цзэдуне организовало систему «дан-ань» — личных дел граждан, в каждом из которых есть физические данные, фото, послужной список, характеристики от начальников и товарищей, отчеты

об успеваемости и правонарушениях, членство в клубах и общественных организациях и т.п. Ранее личные дела хранились в бумажном виде в государственных архивах, но теперь они формируются с помощью информационных технологий. Граждане КНР могут восстановить частично утраченное «доверие» примерным поведением, в том числе информированием властей о замеченных нарушениях у других граждан.

Источниками масштабной базы данных, с одной стороны, выступают государственные структуры, правоохранительные и муниципальные органы, а с другой — телекоммуникационные компании КНР. В ноябре 2015 г. издание The Wall Street Journal (WSJ) сообщило, что китайские Tencent, Alibaba, рейтинговый сервис Sesame Credit Management и специализирующееся на финансовых операциях дочернее предприятие Alibaba AntFinancial содействуют сбору данных, предоставляя государству информацию о своих пользователях. В западной прессе в связи с этим начали появляться понятия «китайский киберсоциализм» и «киберконфуцианство». В отечественной экспертной среде в связи с этим проводят параллели с описанным выше Иннополисом и «московским экспериментом».

* * *

«Умный город» есть квинтэссенция идеологии коренного реформирования сложившейся системы общественных отношений и ее институтов. Он — и максимальная концентрация неостановимого вхождения новаций информационных технологий и искусственного интеллекта в городскую среду. В «умном городе» сошлись амбиции политиков и интересы крупного бизнеса. Единственной силой, способной обратить их на благо горожан, является классическое местное самоуправление, которому предстоит преодолеть отчуждение от акторов «умного города». Это — отдельная тема для новых публикаций и дискуссий.

¹⁷ Второе название — «Система социального кредита».

¹⁸ Овчинский В. Китай планирует управлять всем миром с помощью искусственного интеллекта. URL: /ai-news.ru... ovschinskij_kitaj_planiuet...vsem_mirgom... См. также: Гордеев А. Цифровая диктатура: как в Китае вводят систему социального рейтинга. URL: <https://www.rbc.ru/business/11/12/2016/584953bb9a79477c8a7c08a7>; Кириллов А., Русинова З. Как работает система социального доверия в Китае. URL: <https://tass.ru/opinions/5225841>

Литература

1. Василенко И.А. «Сингапурское чудо» в фокусе политического анализа: искушение и разочарование в азиатской хай-тек-утопии / И.А. Василенко // *Власть*. 2018. Т. 26. № 6. С. 169–175.
2. Михайлова Е.В. Опыт правительства Москвы в применении смарт-технологий для модернизации городского управления / Е.В. Михайлова // *Власть*. 2019. Т. 27. № 2. С. 62–65.
3. Муравьева Н.Н. Факторы успеха «умных городов» / Н.Н. Муравьева, Е.Б. Мудрова // *Региональная экономика и управление: электронный научный журнал*. 2020. № 2 (62). С. 4.
4. Сарханянц К. Летящие такси, умные дома и роботы-помощники / К. Сарханянц, Я. Рождественская // *Коммерсантъ*. 2019. 30 июня.
5. Симонова С.В. Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства / С.В. Симонова // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2020. № 4. С. 3–8.
6. Такимото М. Город будущего FUJISAWA SST. Как устроен «экологичный умный город» Фудзисава (Япония) / М. Такимото // *Энергосовет*. 2015. № 2 (39). С. 46–52.

Проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года: анализ целей, приоритетных задач и механизмов реализации

Максимов Андрей Николаевич, директор Центра территориальных изменений и городского развития Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ИПЭИ РАНХиГС), кандидат юридических наук
amaksimov77@gmail.com

Соснин Дмитрий Петрович, старший научный сотрудник Центра территориальных изменений и городского развития Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ИПЭИ РАНХиГС), кандидат политических наук
uldps@mail.ru

В статье анализируются подходы к разработке проекта основ государственной политики Российской Федерации в области местного самоуправления. Рассматриваются ключевые проблемы и вызовы, стоящие перед российской системой местного самоуправления. Даются предложения и рекомендации по целям, приоритетным задачам и показателям эффективности реализации государственной стратегии развития местного самоуправления до 2030 г.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная политика, развитие.

A Draft of the Fundamental Principles of the State Policy of the Russian Federation in the Development of Local Self-Government until 2030: An Analysis of Targets, Priority Tasks and Implementation Mechanisms

Andrey N. Maksimov, Director of the Center for Territorial Amendments and Urban Development of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (IAER RANEPА), PhD (Law)

Dmitry P. Sosnin, Senior Research Scientist of the Center for Territorial Changes and Urban Development of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (IAER RANEPА), PhD (Political Science)

The article analyzes the approaches to the development of the foundations of state policy in the field of local self-government in Russian Federation. The key problems and challenges facing the Russian system of local self-government are considered. Suggestions and recommendations are given on the goals, priority tasks and indicators of the effectiveness of the implementation of the state strategy for the development of local self-government until 2030.

Keywords: local self-government, state policy, development.

По итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. Президент России поручил Правительству Российской Федерации в срок до 1 октября 2021 г. представить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г.¹ Актуальность принятия документа, задающего стратегическое целеполагание развития системы российского местного самоуправления, назрела давно. Дело в том, что до сих пор формально действующим является Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»².

Его положения, безусловно, устарели и не соответствуют современным реалиям. Вопрос о необходимости разработки основ государственной политики в муниципальной сфере неоднократно поднимался в экспертном и муниципальном сообществах³. Предложения советов муниципальных образований по совершенствованию орга-

ной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14521/page/1> (дата обращения: 05.06.2021).

³ В частности, еще в 2013 г. в итоговом документе Общероссийского съезда муниципальных образований, в работе которого принимали участие около 500 делегатов из муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации, было отмечено, что «муниципальное сообщество полагает целесообразным и необходимым разработку и принятие Государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период и готово на всестороннее участие в ее подготовке, предложив в том числе свое видение Основ этой Стратегии». URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/document_news/6fU9oLYEWP.pdf (дата обращения: 05.06.2021).

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 05.06.2021).

² Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государствен-

низации местного самоуправления регулярно собирались и обобщались в докладах о состоянии местного самоуправления, представляемых Общероссийским конгрессом муниципальных образований Правительству РФ⁴. Выход поручения Президента России о подготовке основ государственной политики в области развития местного самоуправления, а также принятые в 2020 г. поправки в Конституцию РФ придали новый импульс общественным и экспертным обсуждениям перспектив российского местного самоуправления⁵. Приоритетные направления развития местного самоуправления стали предметом и всестороннего научного рассмотрения⁶. Проведенный анализ актуальной дискуссии по возможному содержанию основ госполитики в области развития местного самоуправления показывает, что существует риск, что данный документ окажется достаточно декларативным, не имеющим четких показателей, характеризующих текущее и целевое состояние муниципальной сферы в горизонте 2030 г.

На наш взгляд, российская система местного самоуправления сталкивается со следующими ключевыми вызовами:

- укрупнение территориальной организации местного самоуправления прежде всего под давлением фактора демографического сжатия, приводящее к постепенному исчезновению поселенческого уровня муниципальной публичной власти во многих субъектах Российской Федерации;
- низкий уровень самоорганизации и участия населения в решении вопросов местного значения;

- финансово-экономическая несамостоятельность большинства муниципальных образований, их высокая зависимость от межбюджетных трансфертов.

Остановимся подробнее на вопросах территориальной организации местного самоуправления. Современная территориальная организация местного самоуправления в своей основе сложилась в результате реформы местного самоуправления середины 2000-х годов, инициированной принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷. В соответствии с данным законом в 2005 г. в России было создано 12,5 тыс. вновь образованных муниципальных образований, а общее количество муниципальных образований составило 24,5 тыс.⁸

В период с 2015 по 2020 г. количество муниципальных образований в Российской Федерации сократилось на 15% — с 24 508 до 20 846 единиц (см. рис. 1). Сокращение общего количества муниципальных образований происходило преимущественно за счет снижения числа сельских поселений. Если в 2015 г. в стране насчитывалось 20 106 сельских поселений, то в 2020 г. — **1621** сельское поселение: сокращение на **16%**. Исходя из анализов графиков, представленных на рис. 1, мы можем сделать вывод, что тенденция сокращения количества муниципалитетов является устойчивой, и можно прогнозировать ее сохранение и в период до 2030 г.

Одним из ключевых факторов, стимулирующих сокращение количества муниципалитетов, является демографическое сжатие. Среди российских сельских поселений высока доля муниципальных образований с малой численностью населения. По данным Росстата, на 1 января 2020 г. в стране насчитывалось 7912 сельских поселений с численностью населения менее 1 тыс. человек, что составляет 47% от их общего количества. Причем в период с 2012 по 2020 г. наблюдается тенденция роста доли сельских поселений с малой численностью населения (+3%), несмотря на активно проводимую политику территориальной консолидации муниципальных образований⁹. Очевидно, что муниципалитеты с таким небольшим населением очень сильно ограничены в плане возможностей для устойчивого соци-

⁴ Доклад «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году». URL: <http://okmo.news/event.php?43> (дата обращения: 05.06.2021); Доклад «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». URL: <http://okmo.news/event.php?40> (дата обращения: 05.06.2021).

⁵ См., например: 23 ноября 2020 г. состоялась конференция на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период». URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meeropiyatiya/item/24407149/> (дата обращения: 26.04.2021). Комиссия ВАРМСУ по развитию законодательства в области местного самоуправления обобщила экспертные обсуждения о проекте Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/komissiya-varmsu-po-razvitiyu-zakonodatelstva-v-oblasti-mestnogo-samoupravleniya-obobshchila-ekspert/> (дата обращения: 05.06.2021).

⁶ См., например: Бялкина Т.М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 5; Диденко А.Н., Бабичев И.В. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе // Местное право. 2020. № 4; Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2; Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3.

⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Информация о результатах мониторинга органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению составления местных бюджетов на 2006 год. URL: https://minfin.gov.ru/common/img/uploaded/library/2007/09/monitoring_na_15_sept.pdf (дата обращения: 05.06.2021).

⁹ Статистический бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям», выпуски с 2012 по 2020 год. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13282> (дата обращения: 05.06.2021).



Источник: Росстат*.

Рис. 1. Динамика количества муниципальных образований с 2015 по 2020 г.

* Статистический бюллетень Росстата «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», выпуски с 2007 по 2020 год. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения: 05.06.2021).

ально-экономического развития, формирования собственной финансово-экономической базы, наличия ресурсов для решения инфраструктурных вопросов жизнеобеспечения населения на территории проживания. Однако механическое укрупнение территориальной организации местного самоуправления в сельской местности несет в себе риски снижения доступности муниципальных органов власти и муниципальных услуг, а также может стимулировать отток жителей из населенных пунктов, теряющих статус административных центров поселений, т.е. являться дополнительным фактором, ускоряющим демографическое сжатие. Среди прочего это создает риски для достижения целей государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» по сохранению доли сельского населения в общей численности населения Российской Федерации на уровне не менее 25,1% в 2025 г.¹⁰

Следует иметь в виду, что муниципальные образования по своей природе являются не только уровнем публичной власти и «платформой» для предоставления муниципальных услуг, но и способом самоорганизации населения. Отказ от поселенческого уровня организации местного самоуправления негативно влияет на уровень вовлеченности населения в решение вопросов местного значения.

В этой связи представляется целесообразным закрепить в качестве одной из целей государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г. необходимость по-

вышения доступности муниципальных услуг и возможностей для участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе в случаях оптимизации территориальной организации местного самоуправления на территориях демографического сжатия. Это предложение корреспондирует и с мнением муниципального сообщества¹¹.

Приоритетные задачи, направленные на решение проблемы низкого уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления, безусловно, должны найти свое отражение в основах госполитики в области развития местного самоуправления до 2030 г. В настоящее время в российском законодательстве предусмотрено многообразие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления: публичные слушания и общественные обсуждения, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, собрания и конференции граждан, опросы граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и др.¹² Однако практика показывает, что данного перечня форм участия населения в местном самоуправлении недостаточно. В последние годы широкое распространение получили новые виды

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru от 06.06.2019 г., ст. 0001201906060031 (дата обращения: 05.06.2021).

¹¹ См., например: Резолюция Марфона экспертных обсуждений Союза российских городов «Роль российских городов в подготовке основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года». URL: <https://urc.ru/sites/default/files/РЕЗОЛЮЦИЯ.pdf> (дата обращения: 05.06.2021); Резолюция XX Российского муниципального форума. URL: <http://www.mestnoepravo.com/docs/2020-6-006.pdf> (дата обращения: 05.06.2021).

¹² См.: Глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 05.06.2021).

организации участия населения в решении вопросов местного значения, пока еще не имеющие официального закрепления в федеральном законодательстве. Прежде всего они связаны с реализацией федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Интересно отметить, что оба документа содержат целевые количественные показатели уровня вовлечения населения. В рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» ставится задача повысить долю граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях, на территории которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды, с 6% в 2018 г. до 30% в 2024 г.¹³ В государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» установлена цель по повышению доли населения, проживающего в сельской местности и принимающего участие в реализации мероприятий по комплексному развитию территорий с 0% в 2019 г. (базовый год) до значения не менее 25% к 2025 г.

Отмечая положительную роль установления измеримых количественных показателей для оценки уровня вовлеченности населения в решении вопросов развития городской среды и реализации мероприятий по комплексному развитию территорий в сельской местности, следует отметить и их ограниченность узкими отраслевыми задачами. Функции местного самоуправления существенно шире указанных вопросов, так же как и форм участия населения в решении вопросов местного значения гораздо больше, чем предусмотрено в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды» и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», а также разнообразных инструктивных и методических документах по их реализации. При этом в других государственных программах и проектах, предусматривающих синхронизацию с муниципальным уровнем управления, отсутствуют интегральные показатели, характеризующие уровень вовлеченности населения.

В связи с этим предлагается в качестве одного из инструментов оценки эффективности реализации госполитики в области развития МСУ предусмотреть создание интегрального «Индекса оценки уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления», рассчитываемого на основе перечня индикаторов по всем используемым на практике формам участия населения в осуществлении местного самоуправле-

ния. Индекс позволит оценивать вовлеченность населения в решение вопросов местного значения комплексно, отслеживать динамику и использовать полученную информацию для принятия управленческих решений, например, для активизации работы с населением.

Показатели участия населения, используемые в настоящее время в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды» и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», целесообразно интегрировать в перечень индикаторов указанного комплексного «Индекса оценки уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Другим важным направлением государственной политики в муниципальной сфере, на наш взгляд, является повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления. В настоящее время показатель «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)» является одним из 14 показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607¹⁴. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 конкретизировано, что удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) оценивается по критериям удовлетворенности населения организацией в муниципальном образовании транспортного обслуживания, качеством автомобильных дорог, уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения¹⁵. Этим же постановлением Правительства РФ утверждены Правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, предусматривающие, что оценка осуществляется посредством опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований, также допускается проведение социологических исследований.

¹⁴ 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.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.

¹³ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319514/ (дата обращения: 05.06.2021).

Анализ действующего порядка организации оценки удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления показывает, что он содержит ряд недостатков. Во-первых, оценка проводится только по городским округам и муниципальным районам, соответственно, из нее исключены городские и сельские поселения, внутригородские муниципальные образования, в том числе в городах федерального значения, а также новый вид муниципальных образований, включенный в законодательство в 2019 г. — муниципальные округа. Во-вторых, несмотря на то что данные по удовлетворенности населения деятельностью руководителей органов МСУ в субъектах РФ представлены в формате открытых данных на портале государственной информационной системы «Управление»¹⁶, по ним отсутствуют информационные панели и, самое главное, отсутствуют на федеральном уровне целевые ориентиры, к которым необходимо стремиться. Примером подобного целевого показателя могла быть доля муниципальных образований с «высоким уровнем удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ» (по аналогии с целевым показателем по доле городов с «благоприятной городской средой» в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды»).

Таким образом, предлагаем в качестве одной из приоритетных задач основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г. определить повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, а для его расчета усовершенствовать действующие правила оценки данного показателя, а также разработать дополнительные аналитические инструменты для отслеживания его динамики по субъектам Российской Федерации, введя критерии (пороговые значения) для группировки регионов в зависимости от уровня удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ.

Разрабатываемая государственная политика в области развития местного самоуправления не может обойти стороной вопрос укрепления финансово-экономических основ системы местного самоуправления в Российской Федерации. Ратифицированная Россией Европейская хартия местного самоуправления содержит положения о том, что «*органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий*», и «*финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом*»¹⁷.

¹⁶ Открытые данные «Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления». URL: <https://gasu.gov.ru/opendata/> (дата обращения: 05.06.2021).

¹⁷ Официальный перевод Российской Федерации Европейской хартии местного самоуправления. URL: <https://www.coe.int/ru/>

Рассмотрим обобщенную картину состояния местных бюджетов в России. В номинальном выражении общий объем доходов, поступающих в местные бюджеты за последние 10 лет, увеличился почти в два раза с 2 600,5 млрд руб. в 2010 г.¹⁸ до 5 049,9 млрд руб. в 2020 г.¹⁹ Однако, если рассматривать поступления в местные бюджеты через призму финансово-экономической самостоятельности, то мы можем констатировать высокую долю зависимости собственных доходов местных бюджетов, а именно они служат финансовым обеспечением решения вопросов местного значения, от межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов. Так, например, в 2020 г. доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в структуре собственных доходов, поступивших в местные бюджеты, составила 51,6%. Для сравнения: в 2010 г. данный показатель составлял 46%. Если учитывать субвенции, передаваемые в местные бюджеты для финансового обеспечения исполнения муниципальными образованияами отдельных государственных полномочий, то доля межбюджетных трансфертов в структуре местных бюджетов становится существенно больше. Так, в 2020 г. доля поступлений из бюджетов субъектов РФ в структуре местных бюджетов в целом по России составила 67,4%.

Анализ динамики структуры поступлений в местные бюджеты с 2010 по 2020 г. с точки зрения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований позволяет сделать вывод, что около половины собственных доходов средств местных бюджетов, используемых для решения вопросов местного значения, российские муниципалитеты получают в формах дотаций, субсидий и иных безвозмездных поступлений из бюджетов субъектов Российской Федерации. И эта ситуация является устойчивой на протяжении последних 10 лет. В связи с этим одной из приоритетных задач разрабатываемых основ государственной политики, на наш взгляд, должно стать создание условий для финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, в том числе путем совершенствования системы налогового и бюджетного регулирования. В качестве количественного показателя финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований предлагаем закрепить долю налоговых и неналоговых доходов в структуре собственных доходов местных бюджетов,

web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105 (дата обращения: 05.06.2021).

¹⁸ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 г. (период мониторинга — 2010 г.). URL: https://minfin.gov.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_zh_2010_god.pdf (дата обращения: 05.06.2021).

¹⁹ Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 1 января 2021 г. (за январь — декабрь 2020 г.). URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2021.pdf (дата обращения: 05.06.2021).

предусмотрев в качестве целевого состояния рост данного показателя с 50% (базовое значение) до 60% в 2030 г.

В качестве ключевого механизма реализации основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. считаем целесообразным разработать и утвердить государственную программу по государственной поддержке развития местного самоуправления. В российской управленческой практике уже были прецеденты реализации государственной поддержки в формате федеральных целевых программ²⁰. Отсутствие системной государственной поддержки развития местного самоуправления в последнее десятилетие было одним из факторов стагнации муниципальной сферы в России. В этой связи целесообразно подкрепить принятие основ госполитики в области развития местного самоуправления не только планом по их реализации, но и государственной программой с финансовым обеспечением ее мероприятий.

Выводы

Ключевыми проблемами муниципальной сферы в России, решение которых должно найти отражение в индикаторах разрабатываемого документа Основ государственной политики в области местного самоуправления, являются:

- Кризис поселенческой модели местного самоуправления — в период с 2015 по 2020 г. количество муниципальных образований в Российской Федерации сократилось на 15%. Тенденция сокращения количества муниципалитетов является устойчивой, и можно прогнозировать ее сохранение и в период до 2030 г.

- Низкий уровень участия населения в решении вопросов местного значения и удовлетворенности населения деятельностью органов

местного самоуправления (МСУ). Отсутствует комплексный подход к оценке уровня вовлечения населения в решение вопросов местного значения и удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ.

- Отсутствие финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований — около половины собственных доходов российские муниципалитеты получают в формах дотаций, субсидий и иных безвозмездных поступлений из бюджетов субъектов РФ. Эта ситуация является устойчивой на протяжении последних 10 лет и характеризует низкий уровень финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

Рекомендации

- Одной из целей государственной политики в области развития МСУ до 2030 г. закрепить необходимость повышения доступности муниципальных услуг и возможностей для участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе в случаях оптимизации территориальной организации МСУ на территориях демографического сжатия.

- Одной из приоритетных задач госполитики определить повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ, ввести критерии (пороговые значения) для группировки регионов в зависимости от уровня удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ.

- В качестве одного из инструментов измерения эффективности реализации госполитики предусмотреть создание интегрального «Индекса оценки уровня участия населения в осуществлении местного самоуправления», рассчитываемого на основе перечня индикаторов по всем используемым на практике формам участия населения в осуществлении МСУ.

- В качестве количественного показателя финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований закрепить долю налоговых и неналоговых доходов в структуре собственных доходов местных бюджетов, определив целевым состоянием рост данного показателя с 50% (базовое значение) до 60% в 2030 г.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления». URL: <https://base.garant.ru/179767/> (дата обращения: 05.06.2021); Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления». URL: <https://base.garant.ru/181390/> (дата обращения: 05.06.2021).

Литература

1. Бялкина Т.М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Местное право. 2020. № 5. С. 29–36.
2. Диденко А.Н. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. 2020. № 4. С. 3–28.
3. Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования / А.А. Ларичев // Местное право. 2020. № 2. С. 21–28.
4. 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.

Проблемы законодательной реализации поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года о территориальной организации публичной власти*

Дементьев Александр Николаевич, профессор Курского государственного университета, доктор юридических наук
dahalex@mail.ru

Представлены результаты краткого анализа новых конституционных положений о территориальной организации публичной власти в соотношении с правовыми позициями Конституционного Суда РФ о территориальной организации местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная власть, территориальная организация, поправки в Конституцию РФ, местное самоуправление.

Problems of the Legislative Implementation of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020 on the Territorial Organization of Public Government

Aleksandr N. Demytyev, Professor of the Kursk State University, LL.D.

The results of a brief analysis of the new constitutional provisions on the territorial organization of public power in relation to the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the territorial organization of local self-government are presented.

Keywords: public power, territorial organization, amendments to the Constitution of the Russian Federation, local self-government.

Стремительность осуществления в 2020 г. Президентом РФ законодательной инициативы в виде проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, так же как и дальнейшая стремительная реализация процедур, предусмотренных (и не предусмотренных) Конституцией РФ и федеральными законами, тем не менее не привели к столь же стремительному процессу комплексного правового анализа возможных вариантов законодательной реализации принятых поправок. Существующие научные публикации не столь многочисленны, как возможно было бы предположить, имея в виду масштабы и глубину внесенных в Конституцию России изменений и дополнений¹.

В настоящей статье автор обратился лишь к некоторым проблемам реализации принятых поправок в Конституцию РФ, относящихся к новым положениям о территориальной организации публичной власти, и о территориальной организации местного самоуправления в част-

ности. Анализ публикаций последнего года показал, что конституционным поправкам 2020 г. «о публичной власти» посвящено наибольшее число публикаций. В единственной монографии², посвященной поправкам в Конституцию России, авторами которой являются непосредственные участники конституционного процесса профессор А.А. Клишас и профессор Т.Я. Хабриева, сформулированы позиции, которые представляют научный и практический интерес. Так, авторы монографии полагают необходимым «принять во внимание, что правовые предпосылки конституционных изменений в России в 2020 году во многом уже были созданы, в частности, Конституционным Судом Российской Федерации, законодательством и документами стратегического планирования»³. К таким предпосылкам авторы относят категорию «публичная власть», которую Конституционный Суд РФ использует начиная с 1995 г., в том числе и в контексте правовой оценки степени самостоятельности местного самоуправления. В тексте комментариев авторы монографии неоднократно обращают внимание на правовые позиции

¹ Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные замечания в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. Версия: «КонсультантПлюс»; Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 8. С. 22–31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031; Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации. Гуманитарные науки // Вестник Финансового университета. 2020. № 10 (2). С. 6–12. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-6-12 и др.

² Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. Версия: «КонсультантПлюс».

³ Там же. С. 8.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (грант № 20-011-00791).

Конституционного Суда РФ, предопределившие содержание поправок к Конституции РФ⁴.

Наличие Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (далее — Заключение Конституционного Суда РФ) позволяет соотнести правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам оценки введения понятия «публичная власть» и новых положений о местном самоуправлении в Конституцию РФ с возможными вариантами толкования законодателем внесенных поправок при подготовке и принятии федеральных законов. Учитывая, что в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации, по обоснованному мнению А.А. Джагаряна, «в отношении преобладающего числа проектируемых положений их конституционная достоверность декларируется без развернутого обоснования»⁵, представляется необходимым привести результаты анализа соотношения некоторых правовых позиций, содержащихся в постановлениях, определениях, в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации и собственно текста поправок к Конституции Российской Федерации.

Обратимся вначале к тексту поправок. Новое для Конституции России понятие «публичная власть» непосредственно введено законодателем в:

- 1) статью 67 (ч. 1) — положение об организации публичной власти на федеральных территориях;
- 2) статью 71 (п. «г») — вопросы ведения в части организации публичной власти;
- 3) статьи 80 (ч. 2) и 83 (п. «е5») — в части полномочий Президента Российской Федерации;
- 4) статью 131 (ч. 3) — в части установления федеральным законом особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях;
- 5) статью 132 (ч. 3) — в части отнесения органов местного самоуправления и органов госу-

дарственной власти к единой системе публичной власти Российской Федерации.

Непосредственно к территориальной организации публичной власти относятся положения, приведенные в пунктах 1 и 4, а если допустить широкое толкование положений Конституции РФ, то и положения, приведенные в пунктах 2 и 5.

Что же касается территориальной организации публичной власти — новые, а для территориальной организации местного самоуправления существенно иные положения, если их анализировать с формально-юридической точки зрения, дополнительно к приведенным выше положениям содержатся в следующих статьях Конституции РФ:

- 1) статье 67 (ч. 1) — «На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории»;
- 2) статье 72 (п. «д» ч. 1) — отнесение особо охраняемых природных территорий к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 3) статье 131 (ч. 1) — «Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций»;
- 4) статье 131 (ч. 2) — «Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом».

В пункте 3.1 Заключения Конституционного Суда РФ содержится констатация возможности создания федеральных территорий с оговоркой, что по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (ч. 1) Конституции РФ, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства, о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти. В пункте 7 Заключения Конституционным Судом РФ предпринята попытка предложить толкование понятия «система публичной власти» в контексте содержания поправок, внесенных в главу 8 «Местное самоуправление». В целом что касается территориальной организации публичной власти, то в Заключении не содержится развернутой характеристики поправок в соответствии их содержания с положениями других статей Конституции РФ, а тем более разверну-

⁴ Там же. С. 9, 35, 53, 98 и др.

⁵ Джагарян А.А. Указ. соч. С. 10.

того обоснования правовых позиций, на основе которых Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводам, содержащимся в Заключении.

Следует отметить непоследовательность Конституционного Суда РФ, заключающуюся в применении разных подходов к обоснованию выводов, основанных на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и сложившейся практике реализации положений Конституции Российской Федерации. Представим аргументы, обосновывающие названные выше доводы, применительно лишь к одному из приведенных конституционных положений, регулирующих по-новому территориальную организацию одного из уровней публичной власти — территориальную организацию местного самоуправления.

Вначале обратим внимание на непоследовательность Конституционного Суда РФ при толковании в Заключении понятий «публичная власть», «уровень публичной власти» применительно к местному самоуправлению. К сожалению, тезисы Конституционного Суда РФ, содержащиеся в Заключении, во многом отражают непоследовательность в формулировках правовых позиций предшествующих решений Конституционного Суда РФ о местном самоуправлении начиная с его первых постановлений и определений после принятия Конституции РФ в 1993 г. Ограниченный объем настоящей публикации не позволяет привести результаты комплексного анализа решений Конституционного Суда РФ применительно к институту территориальной организации местного самоуправления. Поэтому ограничимся несколькими тезисами.

Конституционный Суд РФ, характеризуя институт местного самоуправления в системе публичной власти, использует противоречивую терминологию, определяя его и как «коллективную форму реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражение власти местного сообщества», и как один из уровней публичной власти в государстве, являющемся, по определению Конституционного Суда РФ, политическим союзом (объединением) многонационального русского народа. Давая определение государству, Конституционный Суд РФ четко не определил, что означает, в чем заключается и чем характеризуется коллективная форма реализации населением права на решение вопросов местного значения, а также не привел определение местного сообщества⁶. Более того, в Конститу-

цию РФ введено принципиально новое понятие для положений Конституции РФ, регулирующих территориальное устройство местной власти, — понятие «муниципальное образование»⁷, определение которого до сих пор не сложилось ни в теории, ни в практике, ни в федеральном законодательстве.

К сожалению, из статьи 131 изъяты принципиальные для территориальной организации местного самоуправления общепотребимые и ясные для любого гражданина термины «городское и сельское поселение», которые содержатся как базовые понятия практически во всех решениях Конституционного Суда РФ, относящихся к институту местного самоуправления. В Заключении, так же как и в решениях Конституционного Суда РФ, так и не определено соотношение таких понятий, как местное сообщество, муниципальное образование, коллективная форма (реализации населением права на решение вопросов местного значения) и пр. Такая нечеткость, размытость и противоречивость понимания Конституционным Судом РФ института местного самоуправления в сравнении с институтом государства позволяет некоторым сторонникам общественных теорий местного самоуправления — и политикам, и ученым, и экспертам, гражданам приводить аргументы в пользу огосударствления института местного самоуправления, обоснования несоответствия внесенных поправок о публичной власти статье 12 Конституции РФ⁸.

Более того, исключение базовых понятий из Конституции РФ и отнесение определения и толкования этих понятий к компетенции федерального законодателя потенциально позволяют законодателю устанавливать по своему усмотрению требования к территории муниципальных образований, число уровней (видов) муниципальных образований и другие основополагающие характеристики территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации. И формально стабилизирующие

новлениях и определениях для характеристики местного самоуправления использовались различные определения, зачастую противоречащие друг другу и никогда не использовавшиеся в федеральном законодательстве: местное сообщество, власть местного сообщества, самоорганизация населения, форма публично-территориальной самоорганизации населения, муниципальное образование как территориальное сообщество граждан, сложившиеся формы территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения и пр.

⁷ В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятие муниципального образования дается через перечисление видов (типов) муниципальных единиц.

⁸ Джагарян А.А. Указ. соч. С. 13–14; Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. Версия: КонсультантПлюс. С. 4.

⁶ Содержание п. 7 Заключения в целом повторяет «традицию» Конституционного Суда РФ, когда в многочисленных поста-

для законодательного регулирования правовые позиции, многократно повторенные в решениях Конституционного Суда РФ о том, что по смыслу статьи 131 (ч. 1) в ее связи со статьями 12 и 130 (ч. 1) Конституции РФ городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения, а определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс

вопросов местного значения, утрачивают свое обязательное значение для законодателя. Какой вариант законодательного регулирования будет избран, покажет время. Однако отнесение базовых положений о территориальной организации местного самоуправления, ранее являвшихся конституционной прерогативой, к компетенции законодателя априори не может свидетельствовать о перспективах повышения уровня стабильности правового регулирования конституционного института, по своей природе требующего стабильности и устойчивости.

Литература

1. Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 9–17.
2. Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) / В.В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 8. С. 22–31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031.
3. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
4. Румянцев О.Г. Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации / О.Г. Румянцев // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. № 10 (2). С. 6-12. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-6-12.
5. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. 237 с.

Почему важен DOI и как это влияет на качество научной информации и ее последующее цитирование?

DOI значительно облегчает процедуры цитирования, поиска и локализации научной публикации.

DOI повышает авторитет журнала, он свидетельствует о технологическом качестве издания.

DOI является неотъемлемым атрибутом системы научной коммуникации за счет эффективного обеспечения процессов обмена научной информацией.

При цитировании статьи с DOI одним из журналов, входящих в Scopus, Web of Science или какую-либо другую престижную библиографическую базу, данные статьи и автора также заносятся в эти базы.

Все журналы, входящие в Scopus, Web of Science и Springer, в обязательном порядке присваивают своим статьям DOI.

Как ссылаться на статью с DOI?

Альханова Г.К. Построение «дома качества» для сливочного масла / Г.К. Альханова, Р.В. Залилов, Б.К. Асенова // Международный научно-исследовательский журнал. 2015. № 7 (38). Часть 1. № 7–1 (38). С. 6–10. DOI: 10.18454/IRJ.2015.0001

Как проверить DOI статьи?

DOI, присвоенный любой организацией, можно проверить непосредственно на сайте IDF
DOI: <http://www.doi.org/>

Некоторые проблемы совершенствования правового регулирования территориальной основы местного самоуправления

Нудненко Лидия Алексеевна, профессор Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ИГСУ РАНХиГС), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор юридических наук
nudnenko@rambler.ru

В статье дан анализ соотношения терминов «территориальные основы» и «территориальная организация» местного самоуправления. Высказано мнение, что они соотносятся как юридическое и фактическое явления. Сформулирован вывод, что переход к одноуровневому устройству территориальной основы местного самоуправления посредством преобразования муниципальных районов в городские округа фактически означает ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления. Поддержана идея о целесообразности перехода к одноуровневой территориальной основе местного самоуправления посредством сохранения сельских, городских поселений, внутригородских районов крупных городов, городов с незначительным числом населения. Муниципальные районы и крупные города целесообразно преобразовать в административно-территориальные единицы субъектов Федерации, в рамках которых действуют местные органы государственной власти.

Ключевые слова: муниципальное образование, территориальная основа, территориальная организация местного самоуправления, одноуровневая, двухуровневая система местного самоуправления.

Some Issues of the Improvement of the Legal Regulation of the Territorial Basis of Local Self-Government

Lidia A. Nudnenko, Professor of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (IPACS RANEPА), Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, LL.D.

The article analyzes the correlation between the terms “territorial foundations” and “territorial organization” of local self-government. It is suggested that they are related as legal and factual phenomena. The conclusion is formulated that the transition to a single-level structure of the territorial basis of local self-government through the transformation of municipal districts into urban districts actually means the elimination of the settlement level of local self-government. The author supports the idea of the feasibility of moving to a single-level territorial basis of local self-government by preserving rural, urban settlements, inner-city areas of large cities, cities with a small population. It is advisable to transform municipal districts and large cities into administrative-territorial units of the subjects of the Federation, within which local state authorities operate.

Keywords: municipal formation, territorial basis, territorial organization of local self-government; single-level, two-level system of local self-government.

Территориальная основа местного самоуправления играет особую роль в реализации властных полномочий органами муниципального образования. Только рационально созданная и организованная территория, которой располагает муниципальное образование, позволяет ему полноценно функционировать, решая вопросы местного значения в интересах населения, живущего на данной территории.

В научной литературе наряду с термином «территориальные основы» используется термин «территориальная организация» местного самоуправления. Полагаем, что под территориальной основой местного самоуправления следует понимать конституционно-правовые нормы, регулирующие формирование, состав, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения. Территориальная организация местного самоуправления представляет собой пространственное устройство муниципальной власти в целях обес-

печения ее эффективного функционирования в рамках обособленных границами территорий. Приведенные определения позволяют соотносить территориальные основы и территориальную организацию местного самоуправления как юридическое и фактическое явления.

Регламентация территориальной организации достаточно динамична, и последние шесть лет мы можем наблюдать смену тенденции формирования, реализации территориальных основ. Она выражается в плавном отходе от *двухзвенной системы и поселенческого принципа организации*, предусмотримых Конституцией РФ (в ред. до 2020 г.) и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (преимущественно в ред. до 2018 г.) (далее — *Федеральный закон 2003 г. № 131*). Данная система предполагала организацию местного самоуправления в первую очередь на двух уровнях: первый уровень — городские и сельские поселения,

внутригородской район (с 2014 г.¹), второй — муниципальные районы (в рамках которых решаются межпоселенческие задачи) и городские округа.

Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» получают детализацию в законах субъектов Российской Федерации, поскольку модель местного самоуправления и границы муниципальных образований необходимо адаптировать к историческим, этническим и иным местным особенностям и традициям конкретных территорий. В Конституции РФ в ч. 1 ст. 131 принцип учета исторических и иных местных традиций указан в общей формуле как императивное конституционное требование.

Начиная с 2014 г. ряд субъектов Федерации активно начали процесс изменения территориальной основы местного самоуправления. При этом был отвергнут поселенческий принцип организации территориальной основы местного самоуправления и сделан акцент на сохранение крупных муниципальных образований «на иных территориях» (ст. 131 Конституции РФ в ред. до 2020 г.). Это было сделано посредством преобразования муниципальных районов в *городские округа*. На 2021 г. территории Московской, Магаданской, Сахалинской и Калининградской областей состоят исключительно из городских округов. Эта тенденция также получила распространение в Нижегородской, Тверской, Белгородской, Ярославской областях и в других субъектах РФ. Стремление к такого рода преобразованиям объясняют тем, что городской округ, будучи муниципальным образованием, построенным на принципах однозвенной системы, позволяет повысить эффективность финансовых потоков, управленческой системы, а также наладить взаимодействие с органами государственной власти региона.

При этом Федеральный закон 2003 г. № 131 не предусматривал возможность преобразования муниципальных районов в городские округа и фактическую ликвидацию двухзвенной системы организации территориальной основы местного самоуправления. Более того, названный закон закреплял двухзвенную основу территориальной организации местного самоуправления в качестве императивного требования, обязательного

принципа территориальной организации местного самоуправления. Следовательно, названные реформы по ликвидации городских и сельских поселений осуществлялись в нарушение требований Федерального закона 2003 г. № 131.

Федеральный законодатель в 2019 г., стремясь регламентировать укрупнение муниципальных образований с одновременной ликвидацией городских и сельских поселений, а также минимизировать распространение статуса «городского округа» на территории, не являющиеся городами с точки зрения административно-территориального статуса и характера населения (сельского!) и т.д., Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ вносит изменения в Федеральный закон об «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вводя новый вид муниципального образования — *муниципальный округ*².

В ходе внесения поправок 2020 г. была предложена и одобрена *новая редакция ст. 131 Конституции РФ*, в которой формулировка «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» заменена более обширной — «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом»³, легализовав тем самым на высшем уровне практику перехода к новой территориальной организации местного самоуправления. Фактически формула ст. 131 Конституции РФ была приведена в соответствие с положениями Федерального закона 2003 г. № 131.

Исключение поселенческого уровня из территориальной организации местного самоуправления имеет как негативные, так и позитивные последствия. Позитивными последствиями, с точки зрения руководства перечисленных субъектов Федерации, являются: существенное сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления; контроль за значительным потоком бюджетных ресурсов, направляемых из федерального бюджета на различные проекты пространственного развития экономики; повышение управляемости территорий; ускорение процесса формирования городских агломераций посредством преобразования сельских территорий в городские.

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

² Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

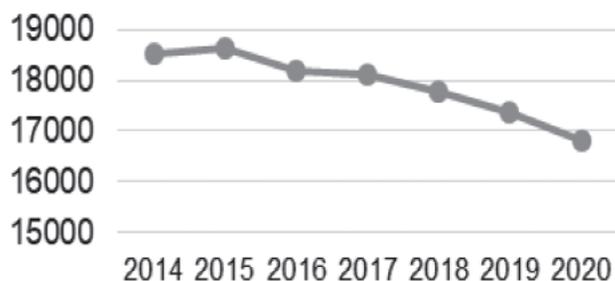
³ Конституция Российской Федерации 1993 г. М., 2020.

По поводу экономии бюджета при укрупнении муниципальных образований с ликвидацией поселенческого уровня местного самоуправления есть и противоположные мнения. Так, О.А. Дементьева утверждает, что в «публикациях, где исследуются экономические последствия проведенных реформ, делаются однозначные отрицательные выводы не только о недостижении бюджетной экономии за счет «экономии на масштабе», но и в том, что экономия, в принципе не может быть получена»⁴.

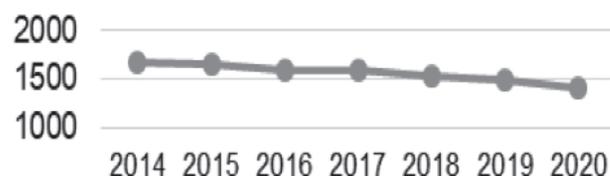
Негативными последствиями ликвидации поселенческого уровня территориальной организации местного самоуправления следует признать нарушение принципа демократизма, который выражается в близости органов местного самоуправления к населению⁵. Эффект самоорганизации местного сообщества снижается с увеличением размеров территории и удалением органов местного самоуправления от населения. Принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления также требует максимально возможной ограниченности территории, предоставляющей населению возможность оперативно реагировать на действия органов и должностных лиц местного самоуправления. Ограничивается доступность органов местного самоуправления для жителей в течение короткого времени, поскольку выполнение этого условия также зависит от размеров территории муниципального образования. Не случайно в юридической науке высказано мнение, что «территориальные трансформации местного самоуправления в некоторых субъектах Российской Федерации после 2005 года, заключающиеся в ликвидации поселений, являются по существу контрреформой»⁶.

Для визуализации актуальности тренда на переход к одноуровневой системе, востребованности таких муниципальных образований, как городской и муниципальный округ, *составлены диаграммы*, иллюстрирующие количество муниципальных образований различных типов за последние шесть лет (не представлены город-

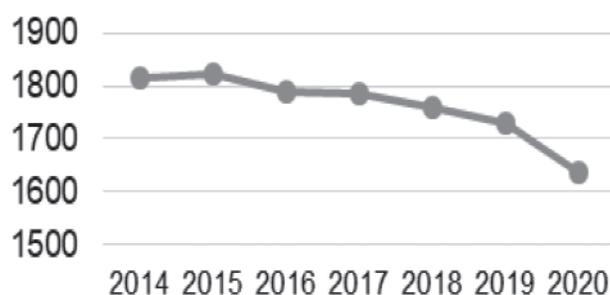
1. Сельское поселение



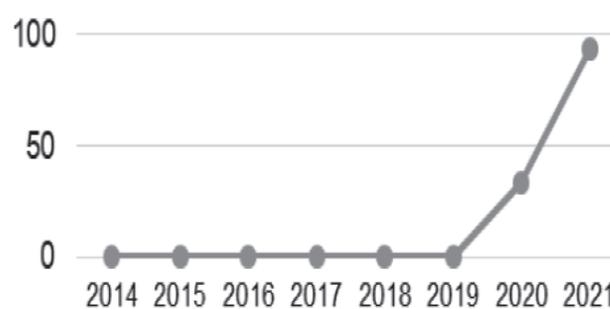
2. Городское поселение



3. Муниципальный район



4. Муниципальный округ



⁴ См. подробно: Дементьева О.А. Территориальные реформы местного самоуправления в Российской Федерации как способ достижения экономических целей // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 23.

⁵ См. подробно: Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М., Юрлитинформ, 2020; Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, М., 2020. С. 26–27.

⁶ Дементьева О.А. Территориальные реформы местного самоуправления в Российской Федерации как способ достижения экономических целей // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 25.

5. Городской округ



ские округа с внутригородским делением, внутригородской район и внутригородская территория города федерального значения, так как их количество относительно стабильно и не будет являться примером рассматриваемой тенденции)⁷.

В связи с рассмотрением перехода к одноуровневой организации местного самоуправления целесообразно отдельно проанализировать начатый в 2014 г. эксперимент с появлением такого вида муниципального образования, как *городской округ с внутригородским делением*⁸. Мотивом данного правового нововведения являлось представление о сложности или вовсе невозможности реализации местного самоуправления на уровне крупных городов-миллионников: жители не так вовлечены в управление, а масштабность территории, проблем и т.д. отдаляет население от участия в решении местных проблем.

Первым муниципалитетом, изменившим свою территориальную организацию, стал г. Челябинск, при этом процедура трансформации длилась более года⁹, а в 2015 г. к эксперименту также присоединились города Самара¹⁰ и

Махачкала¹¹. Несмотря на стремление к демократизации и реальной обеспеченности права на местное самоуправление, данным формам муниципального образования (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район) присущи те же *существенные недостатки*, характерные в целом для двухзвенной системы организации МСУ в России. *Во-первых*, переход к двухуровневой системе выборов органов власти городского округа с внутригородским делением (представительного органа муниципального образования), что на самом деле абсолютно обратно стремлению к демократизации и развитию местного самоуправления, *во-вторых*, узость вопросов местного значения для внутригородских районов, закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ (на данный момент их 13¹²), и полномочий для их решений, *в-третьих*, низкий уровень урегулированности вопросов муниципального имущества и бюджетная необеспеченность, например, по утверждению А.В. Ильиных, в городе Челябинске на 2015 г. доля всех вместе взятых внутригородских районов в доходах города составляет 2,35%, а в расходах — всего 0,85%¹³.

Исходя из вышеизложенного и *учитывая отсутствие* активного принятия опыта перехода к виду муниципального образования «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район», полагаем целесообразным признать эксперимент не оправдавшим себя с точки зрения попытки обеспечения двухуровневого местного самоуправления в крупном городе.

Уже было отмечено, что в рамках научной дискуссии о территориальной организации местного самоуправления высказывается *критика об утрате демократической основы* местного самоуправления при переходе к одноуровневой системе, с ликвидацией поселенческого уровня местного самоуправления и сохранением местного самоуправления только на уровне городского и муниципального округов, в том числе из-за снижения участия жителей в осуществлении

⁷ Графики 1–5. Количество муниципальных образований. Источники: Государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации (Министерство юстиции Российской Федерации. URL: http://zakon.scli.ru/gu/gmo_search/); База данных показателей муниципальных образований (Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm).

⁸ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

⁹ Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Проспект», 2015. С. 12–34.

¹⁰ Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории город-

ского округа Самара Самарской области» // КонсультантПлюс. Регион.

¹¹ Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «Город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе» // КонсультантПлюс. Регион.

¹² Однако необходимо упомянуть, что во всех трех городах (Челябинск, Самара, Махачкала) этот перечень расширен законами субъекта РФ.

¹³ Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. Екатеринбург. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 106–119.

местного самоуправления¹⁴. Однако возможен и иной путь перехода к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления, который был предложен Н.В. Витруком в Особом мнении по «Удмуртскому делу»¹⁵.

По мнению автора, местное самоуправление целесообразно и оправданно только на уровне сельских и городских поселений, а на уровне сельского района и города вполне возможна и целесообразна организация местных органов государственной власти и управления.

Аналогичную мысль высказал в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2016 г. № 30-П А.Н. Кокотов, предложивший перейти к поселенческой модели местного самоуправления, при которой крупные города и административные районы станут основой для низового территориального уровня децентрализованного государственного управления¹⁶.

Эта идея была обоснована А.И. Казанником, который сделал вывод, что в муниципальном районе местного самоуправления не может быть, так как на его территории нет населения. Люди проживают в городах, селах, деревнях, поселках, где они имеют реальную возможность реализовать свое конституционное право на осуществление местного самоуправления. В качестве обоснования своего вывода автор приводит убедительный аргумент, согласно которому под вопросами местного значения, которые обязательно должны быть у муниципального образования, понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. «Однако закрепить на законодательном уровне какие-либо вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения за муниципальным районом невозможно в силу объективных причин. Поэтому вполне логично, что они не отнесены

федеральным законом к ведению муниципального района. Круг полномочий муниципального района сводится преимущественно к его участию в осуществлении государственных функций. Муниципальный район создает условия, оказывает содействие населению поселений, расположенных на его территории, в осуществлении местного самоуправления, участвует в профилактике терроризма и экстремизма, предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Тем самым происходит дублирование на уровне муниципального района функций исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов»¹⁷.

Поэтому наиболее предпочтительным представляется переход к одноуровневой территориальной основе местного самоуправления посредством сохранения сельских, городских поселений, внутригородских районов крупных городов, городов с незначительным числом населения. Муниципальные районы и крупные города целесообразно преобразовать в административно-территориальные единицы субъектов Федерации, в рамках которых действуют местные органы государственной власти. Последние наряду с государственными функциями могут выполнять координационную функцию по объединению всех муниципальных образований, входящих в их состав, в целях комплексного развития их территорий¹⁸.

Именно такая модель взаимодействия на административном уровне городских и районных органов государственной власти с сельскими и городскими органами местного самоуправления представляется наиболее эффективной. Примерно аналогичная модель территориальной организации местного самоуправления характерна для континентальной модели местного самоуправления. Так, в ФРГ, Италии только институты местного самоуправления действуют на низовом уровне, в общинах и коммунах. На среднем уровне административно-территориального деления (уезды — ФРГ, провинции — в Италии), наряду с представительными органами местного самоуправления действуют подчиненные правительству должностные лица, выполняющие функции контроля и координации деятельности органов местного самоуправления¹⁹.

¹⁴ Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58–66.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

¹⁶ 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» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

¹⁷ Казанник А.И. В плену надуманных конструкций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6 // СПС «КонсультантПлюс». URL: www.Consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=97936

¹⁸ См.: Там же.

¹⁹ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. С. 368, 388.

Такое решение проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления полностью соответствует постановлениям Конституционного Суда РФ, согласно которым определение территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно соответствовать, насколько это возможно, приближению местного самоуправления к населению для решения вопросов местного значения²⁰.

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года

«О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708 ; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532 ; 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» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

Литература

1. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие / И.А. Алебастрова ; ответственный редактор С.Ю. Кашкин. Москва : Юрайт-М, 2001. 638 с.
2. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58–66.
3. Дементьева О.А. Территориальные реформы местного самоуправления в Российской Федерации как способ достижения экономических целей / О.А. Дементьева // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 22–26.
4. Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов / А.В. Ильиных // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2017. Т. 17. № 1. С. 106–119.
5. Казанник А.И. В плену надуманных конструкций / А.И. Казанник // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 22–26.
6. Нарутто С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Юрлитинформ. 2020. 269 с.
7. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации / Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко. Москва : Юрлитинформ, 2020. 269 с.
8. Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления / Р.В. Петухов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под редакцией Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2015. С. 12–34.

ЧИТАЙТЕ НАШИ ЖУРНАЛЫ В ОТКРЫТОМ ДОСТУПЕ!

Уважаемые читатели!

Редакции Издательской группы «Юрист» важно расширение интереса к нашим журналам и увеличение объема глобального обмена знаниями и практическим опытом — с этой целью мы открываем бесплатный доступ к научным статьям, опубликованным в ряде наших изданий за 2020 год.

Для ознакомления с полными текстами научных трудов Вам необходимо перейти по ссылке: <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2020/> и выбрать интересующий Вас журнал.

Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований

Головин Алексей Геннадьевич, государственный советник Российской Федерации 1-го класса, кандидат юридических наук
aggolovin@mail.ru

В настоящей статье исследуется муниципальный аспект конституционно-правовой концепции делегирования народом власти, источником которой он является. Предлагается к обсуждению концепция ответственного делегирования власти на местном уровне, рассматриваемая в ключе влияния такового на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Раскрывается значение категории личной ответственности граждан в процессе делегирования властных полномочий и выстраивания общественно-властной коммуникации, которая, по мнению автора, весьма ярко проявляет себя на муниципальном уровне. В контексте конституционных норм о единой системе публичной власти и муниципально-правовой категории «местное сообщество» предлагается ряд подходов к дальнейшему совершенствованию условий для активного заинтересованного участия граждан в решении вопросов местного значения и общегосударственных задач на местном уровне как значимого фактора социально-экономического развития муниципалитетов. **Ключевые слова:** социально-экономическое развитие муниципальных образований, делегирование власти, народо-властие, концепция делегирования власти народом, ответственное делегирование власти, местные сообщества, кадры органов местного самоуправления, единая система публичной власти, участие населения в осуществлении местного самоуправления.

Responsible Delegation of Power by the People on the Local Level as a Municipal Structure Development Factor

Aleksey G. Golovin
Class 1 State Counselor of the Russian Federation
PhD (Law)

The article studies the municipal aspect of the constitutional law concept of delegation of power by the people since the source of the power is the people. The author submits the concept of the responsible delegation of power on the local level for discussion, which is reviewed within the framework of the impact of such delegation on the socioeconomic development of municipal structures. The publication describes the importance of the category of personal liability of citizens in the process of delegation of power and the establishment of communication between the public and the government; the author believes that such liability manifests itself quite vividly on the municipal level. The author suggests a number of approaches for further improvement of the conditions for the active interested participation of citizens in the solution of local issues and national scale tasks on the local level as a significant factor of the socioeconomic development of municipalities within the framework of the constitutional provisions on the unified system of public government and the “local community” municipal law category.

Keywords: socioeconomic development of municipal structures, delegation of power, rule of the people, concept of delegation of power by the people, responsible delegation of power, local communities, officials of local self-government authorities, unified system of public government, involvement of the population in the exercising of local self-government.

Повышение уровня социально-экономического развития муниципальных образований и повсеместный рост качества жизни местного населения — актуальнейшие вопросы, заслуживающие самого пристального внимания исследователей. При этом помимо изыскания непосредственно финансово-экономических механизмов решения соответствующих задач необходимо научное осмысление ключевых аспектов максимальной вовлеченности самого населения в эффективное осуществление публичной власти на местном уровне.

В этом смысле актуальной задачей отечественной науки конституционного и муниципального права видится развитие концепции, которая позволяет наилучшим образом описать и объяснить многогранную взаимосвязь самого построения на местном уровне власти, исходящей из ее первичного источника — народа, с успешным социально-экономическим развитием муниципаль-

ных образований в нашей стране с учетом всего их многообразия и специфики.

В качестве таковой мы предлагаем рассматривать концепцию **ответственного делегирования власти** народом на местном уровне.

Конституция РФ, равно как и основные законы многих других современных государств, воплотила дух и смысл концепции делегирования обладающим *учредительной* властью¹ народом права на власть *учреждаемым* им (предусмотренным принятой народом Конституцией) органам —

¹ Именно учредительная власть народа выступает отправной точкой построения всей системы публичной власти, в том числе системы местного самоуправления. В литературе справедливо отмечается: «...в учредительной власти заключается одновременно и юридическая, и политическая (и в этом смысле социальная) основа развития современной демократии». См.: Кравец И.А. Конституционная модернизация и консервативная охрана (российский конституционализм и теория учредительной власти) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 3.

государственным и местным. Это, на наш взгляд, достаточно ясно показывает системный анализ преамбулы российской Конституции, ее ст. 1–3, 12, 32, 130–133 и ряда других.

Соглашаясь с В.Т. Кабышевым в том, что «народовластие составляет сердцевину конституционного строя России»², подчеркнем, что, по нашему мнению, современное народовластие по своей сути является конституционно-организованным процессом периодического делегирования властных полномочий от народа, как носителя суверенитета и источника любой власти в государстве, органам публичной власти, как избираемым непосредственно гражданами на свободных выборах³, так и тем, которые в установленном порядке формируются избранными органами⁴.

С.А. Авакьян также пишет о том, что современные публично-политические отношения в России и их конституционная основа «строятся на том, что вся публичная власть в России принадлежит народу, может осуществляться и в ряде направлений действительно осуществляется самим народом, а специальные, в значительной мере постоянные и профессиональные пути реализации публичной власти также исходят от народа, т.е. органы власти или избираются населением (представительная система, Президент Российской Федерации, главы большинства субъектов РФ, главы многих муниципальных образований), или формируются избранными населением органами»⁵.

Народ в соответствующем муниципальном образовании, как коллективный субъект, таким образом, состоит в делящемся правоотношении народовластия, носящем комплексный характер, с учрежденными и формируемыми им (непосредственно или опосредованно) органами местного самоуправления. Соответственно, демократию

на муниципальном уровне нельзя сводить только лишь к участию граждан в местных референдумах, муниципальных выборах, сходах, поскольку в действительности она гораздо шире и глубже.

Думается, что концепция делегирования народом своей власти на местном уровне нуждается в глубокой научной теоретической проработке, в том числе в свете конституционного закрепления единства системы публичной власти в государстве⁶, а также в контексте подготовки основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г.⁷

Ключевая роль здесь, на наш взгляд, принадлежит категории личного **ответственного отношения** каждого гражданина к делегированию власти, причем особенно отчетливо это проявляется на местном уровне публичной власти — самом близком к населению. Качество и уровень социально-экономического развития муниципального образования зависят от качества осуществления местного самоуправления, а оно, в свою очередь, зависит от степени ответственного отношения местного населения к делегированию власти народа в данном муниципальном образовании.

С.М. Киричук подчеркивает: «...в организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу. Народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть, — писал А. Токвиль. Самоуправление основывается на активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами»⁸.

При этом необходимо помнить, что народовластие, как в государстве в целом, так и на муниципальном уровне — в сфере местного самоуправления, не является ничем не ограниченным усмотрением народа, а имеет четко очерченные границы и правовые пределы, определенные самим же народом при принятии конституции государства, а также при принятии представи-

² Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика: сб. материалов Международной научной конференции. Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

³ Например, представительным органам поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения, состоящим из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

⁴ Таким, например, как тот глава муниципального образования, который избирается представительным органом муниципального образования из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, если такие способы наделяния его полномочиями предусмотрены в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

⁵ Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

⁶ В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в редакции, действующей с 4 июля 2020 г., органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

⁷ Согласно п. 1.1 Перечня поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года (утвержден Президентом Российской Федерации — № Пр-354 от 1 марта 2020 г.) Правительству Российской Федерации поручено представить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (срок — 1 октября 2021 г.). См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 01.05.2021).

⁸ Киричук С.М. Управление муниципальным образованием: учеб. пособие. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. С. 63.

телями народа текущего законодательства, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Б.С. Эбзеев подчеркивает: «...юридический догмат воли народа пронизывает весь учрежденный Основным Законом конституционный строй. Волей народа легитимируется та модель организации власти, суверенитета, свободы и прав человека, которая получила в нем закрепление. Но это не означает, что демократия тождественна народоправству. Нам пора расстаться с представлениями о демократии, навеянными Общественным договором Руссо»⁹. Не отрицая как таковой концепт общественно-договора как некую комплексную идею (своего рода метаидею, порождающую и объясняющую ряд других) в сфере взаимоотношений народа и государства, отметим, что в современном его понимании одну из главных ролей играет аспект ответственно осознаваемого общего бремени членов общества (в муниципальном разрезе — членов местного сообщества), которое они разделяют для совместного наиболее эффективного управления делами государства (решения вопросов местного значения) или, как это теперь прямо закреплено в российской Конституции, — для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Конституционное «сближение» местного самоуправления и государственной власти, осуществленное поправками в нормы главы 8 Конституции РФ, на наш взгляд, свидетельствует об укреплении именно такого понимания.

Появление в тексте российской Конституции нормы о включенности органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в стране вызвало некую настороженность у некоторых исследователей¹⁰, оснований для которой, на наш взгляд, нет. Согласимся с О.И. Баженовой в том, что вряд ли уместны «апокалиптические настроения, предрекающие окончательное уничтожение местного самоуправления в новых кон-

ституционно-правовых реалиях»¹¹. Прежде всего необходимо учитывать, что местное самоуправление в правовой доктрине¹², а также правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации¹³ и ранее однозначно воспринималось как уровень публичной власти¹⁴. В.И. Фадеев, например, без всяких сомнений называл местное самоуправление первичным уровнем публичной власти еще в 2008 г.¹⁵

¹¹ Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30–40. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс». Названный автор далее рассуждает: «...хотя конституционные изменения демонстрируют явное намерение государства увеличить меру своего присутствия в местном самоуправлении, воплотить это намерение не столь просто. Статьи 3, 12 Конституции России, вызывавшие такое количество споров и подтолкнувшие, по сути, к конституционной реформе муниципальной власти, по-прежнему сохраняют свое значение, составляя сильную гарантию местного самоуправления, его самостоятельности. В чем выражается их сила и станет ли она реальной — это вопрос, ответ на который можно дать лишь при условии анализа преобразованной конституционной модели местного самоуправления» (там же).

¹² См. подробно, например: Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. Уже в аннотации названной коллективной монографии указывается, что «общее предназначение работы — проанализировать модели публичной власти, и прежде всего государственной власти и местного самоуправления, фундаменты и формы их организации, роль, эволюцию и состояние в наши дни разделения властей как ключевого начала во властных отношениях, реальное состояние общегосударственного, регионального и местного уровней публичной власти как в России, так и в зарубежных странах» (с. 2).

¹³ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П (где указывается, в частности, на принципиальное единство всей системы публичной власти в Российской Федерации, в том числе на территориальном уровне муниципальных образований), от 1 декабря 2015 г. № 30-П (где подчеркивается, в частности, что самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия).

¹⁴ Кроме того, местное самоуправление наряду с государственной властью рассматривается и как разновидность власти политической. «Концепция власти в Российской Федерации строится на ее принадлежности в полном объеме народу России... — пишет С.А. Авакьян, — власть народа в нашей стране — это политическая власть, представленная такими ее разновидностями, как государственная власть и власть местного самоуправления. В принципе ставить под сомнение такую трактовку нельзя — власть как категория руководства, организации управления непременно связывается с объектом воздействия, а им являются политико-государственные публичные дела, в том числе и в их территориальном разрезе... В масштабах конкретного субъекта Российской Федерации, а также муниципального образования это управление данной территорией, использование ее богатств, организация жизни граждан особенно строительством объектов инфраструктуры, включая жилые дома, школы, медицинские учреждения, торговые комплексы и т.д.». См.: Современные проблемы организации публичной власти: монография. Глава 2, § 1 «Публичная власть как воплощение народовластия в России». С. 58.

¹⁵ См.: Фадеев В.И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шутрина. М., 2008. С. 223.

⁹ Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 24.

¹⁰ См., например: Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29. В названной работе Н.Л. Пешин, в частности, высказывает опасение, что в связи с конституционными поправками 2020 г. «местное самоуправление все больше и больше встраивается в систему государственной власти и все больше отделяется от местных жителей, населения муниципальных образований». Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс». «"Огосударствление" местного самоуправления вызывает обеспокоенность у многих современных ученых и исследователей», — пишет А.А. Данько. См.: Данько А.А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31–34. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

По сути, закрепление единой системы публичной власти в Конституции Российской Федерации положило конец искусственной дихотомии, порожденной в 1990-х годах из-за абсолютизации в общественном сознании принципа *отделенности* местного самоуправления от государственной власти (хотя норма ст. 12 Конституции провозглашает, что органы местного самоуправления «не входят в систему органов государственной власти», но не делает из них своего рода параллельные прямые, которые никогда и ни по каким вопросам не пересекутся). Ввиду единого народного суверенитета и равного осуществления народом своей власти (источником которой он является) и через органы государственной власти, и через органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции) органы местного самоуправления просто не могут быть совершенно дистанцированы от иных уровней власти в стране. Тем более в столь огромном по территории государстве, как наше, органы, осуществляющие публично-властные функции, должны быть так или иначе включены в качестве элементов в единую территориально разветвленную и структурированную по уровням систему, иначе эффективность реализации их функций в интересах народа может существенно снизиться.

Конституционный принцип *самостоятельности* местного самоуправления (в пределах своих полномочий) не должен трансформироваться в его необдуманных интерпретациях в *оторванность* местного самоуправления от общегосударственных задач по повсеместному обеспечению высокого качества жизни граждан и наилучших условий для эффективного социально-экономического развития. Решать эти задачи возможно только совместными усилиями власти федерального, регионального и местного уровней. Суть такого подхода, на наш взгляд, очень емко выразил Б.С. Эбзеев: «...речь главным образом должна идти о преодолении суверенизации местного самоуправления и укреплении его материально-финансовых основ»¹⁶.

Отметим, что правовая природа делегирования власти народом едина для муниципального и государственного уровней. При этом существует определенная специфика именно для местного уровня в силу максимальной приближенности делегирующего коллективного субъекта и тех институтов публичной власти, которым власть делегируется. Это продиктовано самим пониманием самоуправления, которое в самом общем виде можно рассматривать как «внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой»¹⁷.

Как отмечает С.М. Киричук, «сложность или проблемность ситуации, связанной с управлением в обществе, состоит в том, что здесь понятия объекта и субъекта достаточно сложно выявить так же четко, как в технике или кибернетике, где управляемые и управляющие подсистемы определяются точно. Например, население, которое по определению (Конституции) является субъектом местного самоуправления, так как именно оно “непосредственно или через органы местного самоуправления” решает вопросы местного значения, оказывается объектом управляющего воздействия, когда избранный этим населением представительный орган принимает решение, регулирующее те или иные отношения и обязательное для исполнения для всех жителей города»¹⁸.

Вместе с тем эта сложность в контексте рассматриваемой нами концепции имеет и несомненное достоинство — максимальную объединенность коллективного субъекта, формирующего волю, и субъектов, ее воплощающих в конкретные решения и действия. П.А. Астафичев, например, справедливо указывает на то, что «основное достоинство прямой демократии состоит в **непосредственности** формирования и выражения воли народа. Этому соответствует демократическая концепция общественного самоуправления... Самоуправление есть совпадение объекта и субъекта управления. Оно опирается на довольно простую идею о том, что как человек, так и общество сами добьются своих целей лучше, чем это сделают другие»¹⁹.

Коллективный субъект, который делегирует власть (в общегосударственном масштабе — это весь многонациональный народ России), в территориальном измерении муниципальных образований приобретает очень важную, на наш взгляд, характеристику, на которую обращается внимание в муниципально-правовых исследованиях, — речь идет о так называемом местном сообществе. Эта характеристика не тождественна просто местному населению как совокупности проживающих на конкретной территории людей. Сообщество предполагает объединенность общими интересами и задачами, ощущение сопричастности к управлению местными делами на благо всех жителей и развития муниципального образования. Н.С. Тимофеев, например, отмечает: «...в общественных отношениях между государством и личностью особое значение при реализации публичной власти базового характера (муниципальной) приобретает публичный

¹⁶ Борис Эбзеев: «Конституция определяет жизнь каждого из нас» (Интервью с Б.С. Эбзеевым) // Юрист. 2020. № 2. С. 2–9. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Система муниципального управления : Уубник для вузов. 3-е изд. / под ред. В.Б. Зотова. СПб. : Питер, 2007. С. 12.

¹⁸ Киричук С.М. Управление муниципальным образованием : учеб. пособие. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008. С. 55–56.

¹⁹ Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19–23. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

коллектив “местное сообщество”, выступающее как коллективный индивидуум. Именно данный коллективный индивидуум должен быть признан полноценным субъектом конституционного права, обеспечивающего единство множества социальных групп, народов, субъектов культуры»²⁰. Развивать такое понимание и реальное воплощение понятия «местное сообщество», в том числе в контексте ответственного делегирования власти народом, на наш взгляд, принципиально важно для повышения сплоченности местного населения, совместной фокусировки внимания на постоянном эффективном решении общих задач, носящих как локальный, так и общегосударственный характер, а также обеспечения конструктивной интерактивной коммуникации органов местного самоуправления и граждан.

В свою очередь, для укрепления местных сообществ важно повсеместное применение и развитие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, широкий спектр которых предусматривает законодательство²¹, особенно тех из них, в которых наиболее сильны инициативная составляющая и личное заинтересованное участие граждан²² (к таковым относятся правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения и иные, а также получившие подробное раскрытие в федеральном законодательстве в 2020 г. инициативные проекты граждан, как одна из сбалансированных и эффективных практик инициативного или партисипаторного бюджетирования).

Динамика реализации на местном уровне ряда форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населе-

ния в осуществлении местного самоуправления (хотя бы анализ статистики за пять лет) показывает, что такие формы весьма востребованы и в совокупности своей не могут не оказывать существенного влияния на социально-экономическое развитие соответствующих муниципальных образований (показательный пример здесь — механизм самообложения граждан, с которым, по данным Минюста России, в сложившейся практике последних лет оказался тесно связан местный референдум)²³. Представляется важным поддерживать и развивать эти процессы в муниципальных образованиях по всей стране, поскольку их востребованность и эффективность свидетельствуют о росте заинтересованности граждан в личном участии в обеспечении условий для дальнейшего социально-экономического развития муниципальных образований, повышения качества и комфортности среды проживания, улучшения условий жизни в целом. В свою очередь, это является важным аспектом того комплекса отношений в системе «личность — общество — публично-правовое образование», который охватывается концепцией ответственного делегирования власти народом. Местное население не просто делегирует право на публичную власть сформированным органам местного самоуправления, но находится с этими органами в постоянной тесной коммуникации, разделяя ответственность за местные дела, бремя совместного и эффективного решения вопросов местного значения.

Вместе с тем, помимо ответственного участия местных сообществ, принципиально важным является также профессионализм органов местного самоуправления, необходимый для эффективного осуществления всех разнообразных публичных функций, возлагаемых на них, и обеспечения

²⁰ Тимофеев Н.С. К возрождению суверенитета и народовласти (иерархический характер упорядоченного народовласти) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 28–33. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «Консультант-Плюс».

²¹ Прежде всего это формы, указанные в главе 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также формы, предусматриваемые нормативными правовыми актами регионального и муниципального уровней, поскольку в ст. 33 названного Федерального закона закреплено, что наряду с предусмотренными названным Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, названному Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации; государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

²² В научной литературе они исследуются в том числе в рамках имеющих собственную специфику понятий консультативной демократии и демократии соучастия. См. подробно, например: Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.

²³ По статистике, официально публикуемой Минюстом России в рамках ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, проведены — в 2014 г.: 792 местных референдума, 66 тыс. публичных слушаний, 83 тыс. собраний граждан, 4,9 тыс. опросов, 1,9 тыс. конференций; в 2015 г.: 955 местных референдумов, 85,1 тыс. публичных слушаний, 91,5 тыс. собраний граждан, 3,9 тыс. опросов, 2,2 тыс. конференций; в 2016 г.: 1555 местных референдумов, 95,6 тыс. публичных слушаний, 85,9 тыс. собраний граждан, 5,1 тыс. опросов, 5,5 тыс. конференций; в 2017 г.: 1187 местных референдумов, 103,4 тыс. публичных слушаний, 72,9 тыс. собраний граждан, 4,5 тыс. опросов, 3 тыс. конференций; в 2018 г.: местные референдумы, связанные с механизмом самообложения граждан, проведены в 1,6 тыс. муниципалитетов (лидером в данном формате является Республика Татарстан, в которой в самообложении участвует более 70% муниципалитетов, а объем ежегодно собираемых средств оценивается примерно в 200 млн руб.), 92,6 тыс. публичных слушаний, 53,9 тыс. общественных обсуждений, 64,3 тыс. собраний граждан, 8,7 тыс. опросов, 3 тыс. конференций; в 2019 г.: 114 местных референдумов, 8 голосований по вопросу об изменении границ муниципальных образований, 85 тыс. публичных слушаний, 12,3 тыс. общественных обсуждений, 59,4 тыс. собраний граждан, 2,9 тыс. конференций. См.: Материалы мониторинга развития системы местного самоуправления (2015–2020 годов соответственно за 2014–2019 годы), размещенные на официальном интернет-сайте Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 25.04.2021).

надлежащих условий для социально-экономического развития муниципалитетов.

Нельзя не согласиться с Е.С. Шугриной и А.В. Орловым в том, что «для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектованность штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления, набор личностных и профессиональных компетенций, которыми обладают разные по уровню сотрудники органов местного самоуправления)»²⁴.

Муниципальное образование — сложный хозяйственный, социально-экономический, организационный механизм, благополучное функционирование и развитие которого требует компетентного управляющего и регулирующего воздействия. Б.С. Эбзеев справедливо отмечает: «...общество во многом продолжает оставаться жертвой мифа о том, что имманентная “свободному рынку” функция саморегуляции якобы исключает государственное управление социально-экономическими процессами, а это, в свою очередь, ведет к игнорированию конституционных обязанностей публичной власти, вытекающих из принципа социального государства. Воистину нет ничего опаснее для новой истины, чем старое заблуждение»²⁵. Считаю, что этот тезис в полной мере применим к проблематике социально-экономического развития муниципальных образований, где одной из ключевых функций местного уровня публичной власти является эффективное управление находящимся в муниципальной собственности имуществом средствами местных бюджетов, а также имущественными правами муниципальных образований, которые в совокупности составляют экономическую основу местного самоуправления.

Изложенное — в системном понимании единства описанных аспектов — показывает, на наш взгляд, важность следующих подходов.

Прежде всего необходима системная работа по повышению правовой культуры и уровня правосознания граждан, направленная на формирование и упрочение местных сообществ через понимание общего бремени и общей ответственности местной власти и населения муниципальных образований в деятельности по эффективному решению местных и, в определенной части, общегосударственных задач. Важно глубоко ин-

тегрировать первичные элементы системы правового воспитания, воспитания правовой²⁶ и социально ответственной²⁷ личности именно в муниципальный уровень общественно-властной коммуникации, чтобы повсеместно люди, особенно молодежь, на местах осознавали свою гражданственность и ответственность за делегирование власти, за развитие муниципалитета, а через этот начальный уровень — уже за развитие и региона, и страны в целом.

Также представляется особенно актуальным выводить на новый уровень научное осмысление и практическое воплощение комплексной работы по подготовке, переподготовке, повышению уровня компетентности квалифицированных кадров адресно для органов местного самоуправления — не только крупных городских, муниципальных округов, муниципальных районов, но и для поселений, в том числе сельских. Системная государственная помощь муниципалитетам в этом важном вопросе (в том числе через структуры межмуниципального сотрудничества, организации в сфере развития местного самоуправления²⁸ и, конечно, образовательные организации, включая федеральные организации высшего образования, в том числе обладающие развитой «филиальной сетью») поистине неопределима.

В муниципалитетах целесообразно развивать при вышеуказанной поддержке систему подготовки муниципальных управленцев, являющихся «выходцами» из соответствующего местного сообщества, ориентированных на ответственное решение задач своего муниципалитета и при этом системно мыслящих в русле общегосударствен-

²⁴ Шугрина Е.С., Орлов А.В. Кадровая политика на муниципальном уровне: кто обеспечивает решение вопросов государственного и местного значения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 4. С. 3.

²⁵ Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14–23. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Обращая внимание на важность понятия правовой личности, Б.С. Эбзеев пишет: «...правовая личность есть прежде всего свободная личность, обладающая духом гражданственности и готовая защищать конституционный строй России, способная осознанно нести тяготы во имя общего блага, которые являются основой коллективного бытия социума и как они установлены Конституцией, готовая возникающие споры и конфликты разрешать в рамках установленных Конституцией и законом способов и в соответствии с принятыми правовыми процедурами». См.: Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14–23. Цитируется по тексту, размещенному в СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Именно понятие «социально ответственная личность» звучит в настоящее время в важных целеполагающих документах, в частности в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», где речь идет в том числе о создании условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

²⁸ Например, в соответствии с п. 8 ст. 3 Устава Ассоциации «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления» для достижения уставных целей названная Ассоциация в соответствии с действующим законодательством и своим правовым статусом участвует в подготовке кадров для органов местного самоуправления. См. текст Устава, размещенный на интернет-сайте названной Ассоциации. URL: <https://www.vargmsu.ru/ustav-i-normativnye-akty/ustav-assotsiatsii/> (дата обращения: 05.05.2021).

ных задач в рамках единой системы публичной власти.

В контексте исследуемой нами концепции ответственного делегирования власти народом важной видится также проработка идеи о том, что территориальный масштаб страны и комплексные задачи ее пространственного развития налагают особый отпечаток на местное самоуправление, на его ответственность в лице как органов местного самоуправления, так и местных сообществ. В маленькой стране местная община одновременно достаточно приближена и к центральной власти, в огромной же — в большинстве случаев пространственно отдалена, а потому должна быть приближена ментально, социаль-

но-психологически и осознавать, что, решая вопросы развития муниципалитета, одновременно работает на развитие всей страны.

Реализация ответственного делегирования власти и постоянной эффективной общественно-властной коммуникации (в описанном выше ключе) на местном уровне способна существенным образом позитивно отразиться на социально-экономическом развитии муниципалитетов, качестве муниципального хозяйства, комфортности среды проживания в городе и селе, росте качества жизни граждан и, как следствие, на степени удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления.

Литература

1. Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6.
2. Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19–23.
3. Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30–40.
4. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия / С.В. Васильева // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.
5. Данько А.А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации / А.А. Данько // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31–34.
6. Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение / В.Т. Кабышев // Конституционное право и политика : материалы Международной научной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юрист, 2012. С. 118–126.
7. Киричук С.М. Управление муниципальным образованием : учебное пособие / С.М. Киричук. Санкт-Петербург : СЗАГС, 2008. 476 с.
8. Кравец И.А. Конституционная модернизация и консервативная охрана (российский конституционализм и теория учредительной власти) / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 3–7.
9. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
10. Система муниципального управления : учебник для вузов / под редакцией В.Б. Зотова. 3-е изд., доп. и перераб. Москва ; Санкт-Петербург : Питер, 2007. 555 с.
11. Современные проблемы организации публичной власти : монография / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2014. 595 с.
12. Тимофеев Н.С. К возрождению суверенитета и народовластия (иерархический характер упорядоченного народовластия) / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 28–33.
13. Фадеев В.И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления / В.И. Фадеев // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / ответственные редакторы С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : МГЮА, 2008. 287 с.
14. Шугрина Е.С. Кадровая политика на муниципальном уровне: кто обеспечивает решение вопросов государственного и местного значения / Е.С. Шугрина, А.В. Орлов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 4. С. 3–9.
15. Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года / Б.С. Эбзеев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 20–28.
16. Эбзеев Б.С. Конституция определяет жизнь каждого из нас / Б.С. Эбзеев // Юрист. 2020. № 2. С. 2–9.
17. Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма / Б.С. Эбзеев // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14–23.

Мнение населения в процессе реорганизации муниципальных школ в сельских поселениях: «игнорировать нельзя учитывать»

Рудт Юлия Аркадьевна, старший преподаватель Новосибирского государственного университета, доцент Новосибирского государственного технического университета, кандидат юридических наук
arudt@mail.ru

В статье анализируется правовая неопределенность положений об учете мнения населения при реорганизации школ в сельских поселениях. Приводится и подробно разбирается пример из судебной практики, который иллюстрирует возможность органов местного самоуправления не соблюдать императивную норму по учету мнения населения сельского муниципалитета. Это не соответствует принципам правового государства и не способствует диалогу власти и населения.

Ключевые слова: права человека, конституционная юстиция, образование, местное самоуправление, судебное усмотрение, правовая неопределенность.

The Opinion of the Population in the Reorganization of Municipal Schools in Rural Settlements: To Ignore or to Consider

Yulia A. Rudt, Senior Lecturer of the Novosibirsk State University, Associate Professor of the Novosibirsk State Technical University, PhD (Law)

The article analyzes the legal uncertainty of the provisions on taking into account the opinion of the population during the reorganization of schools in rural settlements. An example from judicial practice is given and analyzed in detail, which illustrates the possibility of local self-government bodies not to comply with the peremptory norm for taking into account the opinion of the population of a rural municipality. It does not correspond to the principles of the rule of law and does not contribute to a dialogue between the authorities and the population.

Keywords: human rights, constitutional justice, education, local self-government, judicial discretion, legal uncertainty.

Судебная защита местного самоуправления и его институтов представляет собой важнейшую гарантию реальности участия населения в самостоятельном решении вопросов местного значения. Соответствующее конституционное право закреплено в ст. 133 Конституции РФ и в ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления. Однако при столкновении на практике с игнорированием интересов населения муниципально-образовательного образования в отечественной правовой и судебной системе не всегда находится адекватный ответ.

В настоящей статье рассмотрим пример такого игнорирования, несмотря на наличие императивной нормы закона, в достаточно чувствительной сфере — при решении вопроса о закрытии сельских школ.

Еще в начале 2000-х годов критически оценивалась «методичка» для органов местного самоуправления по обходу жестких норм ч. 5 ст. 34 Закона РФ «Об образовании» (утратил силу)¹, согласно которой невозможно было ликвидировать сельскую школу без проведения схода жителей. Уже тогда предлагалось «обыгрывать» термины «ликвидация» и «реорганизация», фактически подменять понятия, манипулировать мнением сельского населения, обещая ему сохранение об-

разовательных программ при переходе сельской школы в филиал опорной школы. При таком сценарии оказывалось, что необязательно соблюдать упомянутую статью закона, так как, по разъяснениям профильного министерства, «реорганизация де-юре не требует согласия схода жителей», а филиализация снимает «жесткие запретительные препоны на пути реструктурирования сети сельских школ»². После создания филиала школы его можно закрыть по соображениям целесообразности, не проводя схода граждан.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»³, пришедший на смену указанному Закону РФ, не решил правовые коллизии и не добавил правовой определенности в вопросе о реорганизации сельских школ. По сути, в ч. 12 ст. 22 Федерального закона сохраняется та же бланкетная норма о том, что «принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения». До сих пор в норме не содержится указаний на последствия принятия решения о реорганизации сельских школ без учета мнения населения, что позволяет на практике ор-

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

² Растимешин Д. Закрытие сельских школ без согласия местных жителей недопустимо // Первое сентября. 2003. 20 мая.

³ Российская газета. 2012. 31 декабря.

ганам местного самоуправления пренебрегать ее императивным характером.

При этом используются самые разные аргументы, обосновывающие «целесообразность» ликвидации сельских школ: нехватка средств на капитальный ремонт зданий, малокомплектность, сохранение возможности получения образования путем «подвоза» детей в соседние села, нехватка кадровых, организационных, финансовых и иных ресурсов в сельских школах⁴. Хотя экономисты, напротив, подчеркивают опасность отказа от образования в селах, так как сельские школы представляют собой особый ресурс по решению экономических, социально-культурных, демографических, педагогических проблем сельского социума, а от уровня обеспеченности образовательными услугами на селе во многом зависит агропроизводство⁵. Отмечается, что проблема малокомплектности сельских школ связана зачастую с монопрофильностью сельских поселений, при которой банкротство селообразующих предприятий приводит к деградации экономической жизни и потере жителей, мигрирующих в другие муниципальные образования⁶.

Именно в связи с особой важностью сельских школ в законах об образовании появилась норма, ограничивающая волюнтаризм при их закрытии. Населению была предоставлена контрольная функция: его мнение стало обязательным к учету.

Однако возможность игнорирования процедур учета мнения населения сохраняется, что следует из недавнего примера из судебной практики. К сожалению, правовая неопределенность в рассмотренной ситуации осталась незамеченной даже высшей судебной инстанцией — Конституционным Судом РФ. Опишем фактические обстоятельства дела, а затем обратимся к правовым аспектам проблемы учета мнения жителей сельских поселений при реорганизации школ.

1. «Дело Кочетовых»: фактические обстоятельства

Семья Кочетовых проживает в селе Черемшанка Тюменцевского района Алтайского края. Население села чуть больше 600 жителей. В 2017 г. в Черемшанской средней образовательной шко-

ле имени Сергея Павлова было проведено собрание под руководством сотрудников администрации Тюменцевского района, на котором принято решение о присоединении школы к Тюменцевской средней образовательной школе. Сельсовет с. Черемшанка, администрация Тюменцевского района не проводили информирование жителей с. Черемшанка о данном собрании. Позднее в суде были представлены результаты почерковедческой экспертизы, доказывающие подделку подписей на протоколе собрания, что ставило под вопрос реальность его проведения. Опросы населения о реорганизации школы также не организовывались и не проводились.

Тем не менее в отсутствие учета мнения жителей с. Черемшанка комиссией по оценке последствий принятия решения о реорганизации было принято заключение о целесообразности реорганизации школы в с. Черемшанка путем создания на ее базе филиала Тюменцевской средней школы. В конце 2017 г. Администрация Тюменцевского района Алтайского края приняла Постановление № 464 «О реорганизации МБОУ Тюменцевской СОШ в форме присоединения к нему МКОУ Черемшанской СОШ имени Сергея Павлова с созданием филиала Черемшанской СОШ имени Сергея Павлова».

Однако жители с. Черемшанка узнали о принятых решениях только в 2019 г., когда процесс реорганизации был завершен и Черемшанская средняя образовательная школа прекратила деятельность в качестве самостоятельного юридического лица. В феврале 2019 г. родителям были переданы уведомления о переводе школьников в Тюменцевскую школу. Эти уведомления получила и семья Кочетовых.

Будучи возмущенными нарушением закона и принятием решения без учета мнения населения, в апреле 2019 г. группа лиц — жителей с. Черемшанка (всего 156 жителей, включая семью Кочетовых) обратилась в Тюменцевский районный суд с коллективным административным иском заявлением к Администрации Тюменцевского района о признании постановления о реорганизации сельской школы незаконным.

2. Рассмотрение «дела Кочетовых» в судах общей юрисдикции

13 июня 2019 г. Тюменцевский районный суд Алтайского края отказал в удовлетворении административного коллективного искового заявления. В решении суда было подтверждено, что вопреки положениям ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и ст. 31 Федерального закона «Об общих

⁴ Кормина А.Д. Закрытие сельских малокомплектных школ в процессе их «оптимизации» (на примере Рисовской школы) // Национальные приоритеты современного российского образования: проблемы и перспективы : сб. науч. ст. и докладов XI Всероссийской научно-практической конференции. Уссурийск, 2017. С. 20.

⁵ Полякова А.А., Полякова Л.А. Сельская школа как фактор развития сельских территорий // Вестник сельского развития и социальной политики. 2016. № 2. С. 42.

⁶ Фокин В.Я. Влияние монопрофильности на деградацию сети школьного образования сельского района // Дискуссия: журнал научных публикаций. 2017. № 5. С. 98.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» учет мнения жителей с. Черемшанка и с. Тюменцево в установленном порядке не был проведен. При этом суд признал, что о наличии оспоренного постановления о реорганизации школы жители с. Черемшанка узнали только 27 февраля 2019 г., когда процесс реорганизации уже был завершен.

Однако, по мнению суда, административные истцы не представили доказательств нарушения их прав, свобод и законных интересов: «...образовательные учреждения фактически своих функций не утратили, реализуют цели и задачи, предусмотренные Федеральным законом № 273-ФЗ, территориально остались по прежним адресам, изменений в уровне и объеме реализуемых общеобразовательных программ не произошло, в связи с чем допущенные административным ответчиком нарушения при выяснении мнения жителей с. Тюменцево и с. Черемшанка при реорганизации МБОУ Тюменцевская СОШ и МКОУ Черемшанская СОШ имени Сергея Павлова не могут являться достаточными и безусловными основаниями для признания оспариваемого постановления незаконным».

Судебная коллегия по административным делам Алтайского краевого суда в удовлетворении апелляционной жалобы отказала, указав, что само по себе нарушение ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» «не является достаточным и безусловным основанием для признания оспариваемого постановления незаконным, учитывая, что решение о реорганизации образовательного учреждения непосредственно прав, свобод и законных интересов членов группы лиц, в защиту нарушенных прав и законных интересов которых подано коллективное административное исковое заявление, в контексте заявленных требований не затрагивает».

В 2020 г. определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции жалоба истцов оставлена без удовлетворения. В решении подтверждено нарушение в деле заявителей ч. 12 ст. 22 Федерального закона № 273-ФЗ, выразившееся в отсутствии опроса жителей с. Черемшанка по выяснению их мнения о реорганизации школы. Однако, по мнению суда, с учетом того, что опрос населения носит рекомендательный характер, отсутствует смысл признания незаконным Постановления Администрации Тюменцевского района Алтайского края о реорганизации школы.

Определением судьи Верховного Суда РФ в передаче кассационной жалобы заявителей для рассмотрения в судебном заседании Судебной

коллегии по административным делам Верховного Суда РФ было отказано: «...суды исходили из того, что результаты опросов граждан в силу положений части 12 статьи 22 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ “Об образовании в Российской Федерации” во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 31 Федерального закона от 6 декабря 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” носят рекомендательный характер, в связи с чем непроведение такого опроса не может служить безусловным основанием для отмены оспариваемого постановления».

Таким образом, согласно истолкованию, данному судами оспариваемым нормам в «деле Кочетовых», отсутствие учета мнения жителей сельского поселения при реорганизации или ликвидации муниципального общеобразовательного учреждения не нарушает права жителей данного сельского поселения, а также не может служить основанием для отмены решения о реорганизации муниципального образовательного учреждения.

3. Правовая позиция заявителей в Конституционном Суде РФ

Сама по себе ситуация, в которой оказались жители с. Черемшанка, выглядит парадоксальной: суды всех инстанций признают нарушение муниципальными органами власти положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», но не считают, что это нарушение затрагивает чьи-либо права. Выглядит это странным еще и с той позиции, что в деле фигурирует не только право на образование, но и право граждан на участие в управлении государством. Именно на последнем конституционном праве и был сделан акцент заявителями при подаче жалобы в Конституционный Суд РФ. Рассмотрим основные доводы поданной жалобы.

По мнению заявителей, ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» конкретизирует один из элементов конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 3 Конституции РФ), а именно: предоставляет право населению сельского поселения принимать участие в процессе реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений. Появление такого права «обусловлено особыми носящими объективный характер условиями реализации права на образование в сельской местности»⁷.

⁷ См.: абз. 2 п. 2 Определения от 26 ноября 2018 г. № 3093-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рупчевой Татьяны Петровны на нарушение ее конституцион-

Исходя из буквального и системного толкования указанной нормы, законодатель не ставит защиту нарушенного права на учет мнения жителей сельских поселений при реорганизации расположенных в них образовательных организаций в зависимость от каких-либо иных обстоятельств, кроме установления самого факта отсутствия при принятии подобных решений учета мнения жителей сельского поселения.

Также заявителями было указано на то, что в оспариваемой норме отсутствуют указания на форму учета мнения населения при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципального общеобразовательного учреждения. Порядок учета мнения населения при реорганизации или ликвидации образовательных учреждений лишен подробного правового регулирования. Конкретная форма учета мнения населения остается на усмотрение органов региональной и муниципальной власти без указания на границы данного усмотрения.

В деле заявителей это привело к принятию муниципальной администрацией в 2015 г. Порядка учета мнения населения при проведении реорганизации или ликвидации муниципального образовательного учреждения в форме собрания, а не в форме опроса, как это предполагается по смыслу ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». В результате данный порядок был отменен как не соответствующий федеральному регулированию, а надлежащей формой выяснения мнения населения был признан опрос. Однако это произошло в 2019 г.: на основании коллективного административного искового заявления жителей соседнего с. Андроновка Тюменцевского района: они также боролись с «филиализацией» своей школы (безуспешно по аналогичным причинам, как и в «деле Кочетовых»⁸).

Как указывали заявители в конституционной жалобе, в Федеральном законе «Об образо-

вании в Российской Федерации» отсутствует указание на последствия и ответственность органов местного самоуправления при нарушении порядка информирования граждан о начале процесса реорганизации. В решениях по «делу Кочетовых» суды общей юрисдикции перекладывали ответственность органов местного самоуправления об информировании населения при проведении учета мнения населения на само население. Суды, отказывая заявителям, также сформулировали новое требование к сроку обращения с заявлением о незаконности решения о реорганизации школы, не установленное в Кодексе об административном судопроизводстве и иных законах: по мнению судов, обжаловать такой акт возможно только в рамках периода до фактического осуществления реорганизации, независимо от информирования населения о начале процедуры реорганизации.

Самый существенный дефект оспоренной нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: не указаны **последствия неучастия населения в принятии решения** по вопросу о реорганизации или ликвидации муниципального общеобразовательного учреждения. Именно этот пробел позволяет судам отказывать в восстановлении прав заявителей, оставляет в силе незаконно принятые решения о реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных учреждений, что противоречит ч. 2 ст. 15 Конституции РФ.

Сложившаяся судебная практика толкования законов нарушает помимо конституционных норм о праве граждан на участие в управлении государством право на судебную защиту, а также и принцип доверия граждан к закону и суду. Установление в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» обязанности учитывать мнение населения должно быть подкреплено судебной защитой соответствующего правомочия населения. Однако сегодня фактически решение о принятии акта о реорганизации/ликвидации муниципального общеобразовательного учреждения находится только в руках исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Конституционный Суд РФ верно отмечал, что при регулировании вопросов образования «федеральный законодатель должен соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей — самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, по решению в пределах своих полномочий вопросов местного значения, с одной стороны, и обусловленной конституционной природой

ных прав и конституционных прав ее несовершеннолетнего сына частью 11 статьи 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision367601.pdf>

⁸ В Апелляционном определении от 24 апреля 2019 г. Алтайский краевой суд отметил, что заявители не исполнили обязанность по доказыванию нарушения прав, свобод и законных интересов: «...в результате принятия постановления администрации Тюменцевского района Алтайского края от 30 апреля 2015 года № 273 “О реорганизации МКОУ Грязновская СОШ в форме присоединения к нему МКОУ Андроновская ООШ с созданием филиала” реорганизованные образовательные учреждения фактически своих функций не утратили, реализуют цели и задачи, предусмотренные Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ “Об образовании в Российской Федерации”, территориально остались по прежним адресам, изменений в уровне реализуемых общеобразовательных программ не произошло».

Российской Федерации как социального государства и конституционным принципом равенства гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, — с другой»⁹.

Суды же в нарушение требований Конституции РФ о недопустимости отказа в защите конституционных прав уклоняются от признания в деле заявителей нарушенным права на участие в управлении делами государства, о чем неоднократно заявляли заявители при обжаловании судебных актов. По факту избранное судами общей юрисдикции толкование лишает граждан защиты конкретизированного в законе права на выражение мнения по вопросу о реорганизации либо ликвидации муниципального образовательного учреждения. Отказ от признания публично-правовой природы этого права приводит к его отождествлению с правом частных лиц на участие в управлении юридическим лицом.

Помимо дефектов Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», заявители обратили внимание и на неопределенность нормы ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: данная норма также не позволяет ответить на вопрос **о последствиях неучастия населения в решении вопросов местного значения** в том случае, когда это участие составляет установленную в законе обязательную процедуру. Исходя из толкования данной статьи судами в деле заявителей она фактически отменяет обязательный характер учета мнения населения при принятии решения о реорганизации муниципального образования. То есть отменяется норма ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Однако буквальный смысл абз. 2 ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» затрагивает только рекомендательный (не обязательный) характер самого принятого решения, но не может толковаться и использоваться как отменяющий обязанность проводить процедуру, направленную на учет мнения граждан.

Распространение рекомендательного характера итогов опроса на основание его проведения приводит и к нарушению принципов правовой логики. Приоритет отдается в пользу общей

нормы ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что в итоге лишает установленных гарантий реализации конституционных прав, установленных в более специальной (*lex specialis derogat generali*) и позднее принятой (*lex posterior derogat priori*) норме ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Указание в ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на рекомендательный характер опроса не должно само по себе лишать население права признания нарушения их прав и тем самым освобождать от публично-правовой ответственности органы местного самоуправления.

Нарушение принципа согласованности правовых норм в системе действующего правового регулирования в практике Конституционного Суда РФ уже являлось основанием для признания норм противоречащими Конституции РФ. Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 февраля 2003 г. № 1-П пришел к выводу о том, что нормам при коллизии не может придаваться смысл, расходящийся с аутентичным смыслом другого положения, затрагивающего иной вопрос, имеющего свой особенный предмет регулирования¹⁰.

Указанную позицию по аналогии можно рассмотреть и применительно к делу заявителей: оспариваемое положение ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не должно отменять положений ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», касающихся обязательности учета мнения населения при реорганизации или ликвидации муниципальных общеобразовательных учреждений.

4. Позиция Конституционного Суда РФ

Подход Конституционного Суда РФ оказался формальным: он отказал в принятии жалобы к рассмотрению и отметил, что по буквальному смыслу ни одна из оспоренных заявителями норм не нарушает конституционные права¹¹. Так, норма ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об об-

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // Российская газета. 2017. 17 июля.

¹⁰ См.: п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2003 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 130 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Л. Верещака, В.М. Гладкова, И.В. Голышева и К.П. Данилова» // СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 953.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2021 г. № 217-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision522256.pdf>

разовании в Российской Федерации» не может рассматриваться как не гарантирующая участие населения сельского поселения в процессе реорганизации либо ликвидации муниципальной образовательной организации. Что касается положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то, по мнению Суда, опрос граждан «не является формой осуществления власти населением». Это любопытный довод, так как в «деле Кочетовых» опрос как раз был обязательным элементом процедуры реорганизации сельских школ.

К сожалению, системная связь ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» с ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не была оценена Конституционным Судом РФ. Суд ограничился указанием на то, что «рекомендательный характер результатов опроса граждан не означает возможность для органов власти не проводить такой опрос по вопросам, по которым его проведение в силу закона является обязательным, а его непроведение вопреки требованию закона может повлечь отмену судом принятого решения».

В итоге особый публично-правовой статус мнения населения в процедуре реорганизации сельских школ не был учтен Конституционным Судом РФ. Выводы Суда не добавляют правовой определенности, а напротив — позволяют сохранять возможность обхода императивной нормы ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Так, использование фразы «может повлечь отмену» говорит о том, что учет мнения населения не является столь уж обязательной процедурой. При этом в делах,

когда о факте реорганизации жителей информируют после исключения из реестра юридических лиц ликвидированного образовательного учреждения, отсутствуют иные способы защиты прав, кроме судебного обжалования.

С учетом сформулированных судами позиций реализация населением сельского поселения контрольной функции в отношении местной администрации становится невозможной. Императивная норма ч. 12 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» становится «мертворожденной», несмотря на ее очевидно специальный характер, схожий с консультативным референдумом.

Сохраняющаяся правовая неопределенность норм противоречит и избранному законодателем направлениям развития института опроса граждан. В Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹² указано на необходимость «введения дополнительных механизмов привлечения граждан Российской Федерации к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов».

При отсутствии у таких масштабных стратегических планов реальных способов защиты и процедурной прозрачности, как в рассмотренном «деле Кочетовых», эти цели и нормы останутся лишь благими пожеланиями.

¹² СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

Литература

1. Кормина А.Д. Закрытие сельских малокомплектных школ в процессе их «оптимизации» (на примере Рисовской школы) / А.Д. Кормина // Национальные приоритеты современного российского образования: проблемы и перспективы : сборник научных статей и докладов XI Всероссийской научно-практической конференции (г. Владивосток, 12 мая 2017 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы Т.Н. Шурухина, Е.В. Глухих, Е.Н. Марагина. Владивосток : ДВФУ, 2017. С. 17–21.
2. Полякова А.А. Сельская школа как фактор развития сельских территорий / А.А. Полякова, Л.А. Полякова // Вестник сельского развития и социальной политики. 2016. № 2. С. 40–42.
3. Растимешин Д. Закрытие сельских школ без согласия местных жителей недопустимо / Д. Растимешин // Первое сентября. 2003. 20 мая.
4. Фокин В.Я. Влияние монопрофильности на деградацию сети школьного образования сельского района / В.Я. Фокин // Дискуссия. 2017. № 5 (79). С. 94–100.

Приватизация муниципального имущества и ее эффективность (на примере города Тюмени)

Храмцов Александр Борисович, доцент Тюменского индустриального университета, кандидат исторических наук
khrantsov_ab@bk.ru

В статье рассмотрены особенности приватизации имущества в муниципальном образовании: порядок и формы проведения, формы, ценообразование (на примере г. Тюмени). Исследована эффективность данного процесса с точки зрения муниципального образования в контексте пополнения его бюджета. Часто происходят ситуации, когда муниципальное имущество выставляется на торги многократно (скажем, малоценное, неликвидное) и в итоге продается по заниженной цене, что приводит к невыполнению прогнозных планов приватизации, показывает низкую эффективность торгов и в целом приватизации такого имущества для муниципалитета.

Ключевые слова: приватизация муниципального имущества, муниципальное образование, порядок приватизации, эффективность приватизации.

Privatization of Municipal Property and Its Efficiency (on the Example of Tyumen)

Aleksandr B. Khrantsov, Associate Professor of the Industrial University of Tyumen, PhD (History)

The article considers the peculiarities of privatization of property in the municipality: the procedure and forms of holding, forms, pricing (using the example of Tyumen). The effectiveness of this process from the point of view of the municipality in the context of replenishing its budget was investigated. Often there are situations when municipal property is put up for auction many times (say, low-value, illiquid) and as a result is sold at a lower price, which leads to the failure to fulfill forecast privatization plans, shows the low efficiency of bidding and in general privatization of such property for the municipality.

Keywords: privatization of municipal property, municipal property, municipal unit, privatization order, efficiency of privatization.

Под муниципальным имуществом понимается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, которое может использоваться для решения как местных вопросов, так и для исполнения переданных государственных полномочий в соответствии с законодательством¹. В тех случаях, когда у муниципалитета возникает право собственности на имущество, которое не предназначено для указанных выше требований, последнее должно быть репрофилировано (заменено его целевое назначение) либо отчуждено.

Наличие недочетов в нормах законодательства о приватизации, сложность применения его норм на практике вызывают потребность совершенствования гражданско-правового регулирования приватизационных процессов, правового обеспечения защиты интересов субъектов приватизации муниципального имущества. О необходимости систематизации законодательства о приватизации, включении норм в единый нормативный правовой акт, учитывающий особенности приватизации различных объектов публичной собственности, неоднократно высказывались ведущие ученые и практики муниципального управления².

Правоустанавливающим актом является Гражданский кодекс РФ. Статья 215 ГК РФ устанавливает, что муниципальной собственностью является имущество, которое является собственностью муниципальных образований. Права собственника осуществляют органы местного самоуправления от имени муниципального образования³. В соответствии со ст. 217 указанного кодекса муниципальное имущество может быть передано гражданам или юридическим лицам в собственность в порядке, предусмотренном законодательством.

Приватизация муниципального имущества — возмездное его отчуждение в собственность физических или юридических лиц. Продажа муниципального имущества осуществляется согласно Федеральному закону № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Закон № 178-ФЗ) в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации⁴.

Покупатели такого имущества — любые юридические и физические лица, за исключением

ства // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2019. Т. 5. № 2 (18). С. 166.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://baza.np.ru/gd-rg-zakon-n131-fz-ot06102003-h751828> (дата обращения: 21.09.2020).

² Багаева Л.Е., Кондратенко З.К. Становление и реформирование законодательства о приватизации муниципального имуще-

³ Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142 (дата обращения: 21.09.2020).

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О приватизации государственного и муниципального имущества». URL: <https://base.garant.ru/12125505> (дата обращения: 21.09.2020).

отдельных юридических лиц, указанных в ст. 5 Закона № 178-ФЗ, в частности государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений.

Порядок планирования приватизации определяется органами местного самоуправления самостоятельно.

Начальная цена такого имущества устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»⁵. При этом срок действия оценочной стоимости ограничен шестью месяцами — со дня составления отчета об оценке объекта до дня размещения на официальном сайте сообщения о продаже имущества.

Способы приватизации муниципального имущества определены главой IV Закона № 178-ФЗ, в том числе муниципальное имущество может быть продано на аукционе, на специализированном конкурсе, на конкурсе, с помощью публичного предложения, без объявления цены.

Итоги продаж и порядок заключения договоров купли-продажи без объявления цены определяются в порядке, установленном органом местного самоуправления (администрацией муниципалитета).

Продажа муниципального имущества вышеуказанными способами с 1 июня 2019 г. осуществляется только в электронной форме.

Порядок организации и проведения продажи в электронной форме установлен Постановлением Правительства России от 27 августа 2012 г. № 860 «Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме»⁶.

Органы муниципальной власти в соответствии с законодательством самостоятельно реализуют функции по продаже своего имущества, а также своими решениями поручают юридическим лицам (перечень утвержден Распоряжением Правительства России от 25 октября 2010 г. № 1874-р) обеспечивать проведение от имени собственника продажи приватизируемого имущества муниципальных образований и (или) осуществлять функции продавца такого имущества⁷.

Следует отметить, что приватизация самостоятельных объектов недвижимости, скажем зданий, строений или сооружений, проходит в то же время с отчуждением лицу — покупателю данного имущества земельных участков, занимаемых приватизируемым имуществом.

В обязательном порядке составляется договор купли-продажи, в котором фиксируются все условия в соответствии с п. 2 ст. 32 Закона № 178-ФЗ. Так, одним из обязательных условий договора купли-продажи являются форма и сроки платежа за приобретенное имущество.

Покупатель муниципального имущества может оплатить покупку единовременно, а также в рассрочку, которая может быть предоставлена в случае продажи имущества без объявления цены на срок не более чем один год. Следует отметить, что нарушение порядка проведения продажи муниципального имущества, включая неправомерный отказ в признании претендента участником торгов, влечет за собой признание сделки, заключенной по результатам продажи такого имущества, недействительной.

К тому же летом 2018 г. были сняты ограничения, и льготная приватизация стала бессрочной. Местные власти могут устанавливать льготы по аренде для субъектов малого и среднего предпринимательства, занимающихся приоритетными видами деятельности. В целом внесенные изменения открыли широкие возможности для приобретения муниципального имущества субъектами предпринимательства в неограниченном количестве помещений на любую общую совокупную площадь⁸.

Решением Тюменской городской Думы от 25 июня 2002 г. № 295 утвержден «Порядок приватизации муниципального имущества города Тюмени»⁹. Так, прогнозные планы приватизации муниципального имущества (далее — План) утверждаются на срок от одного года до трех лет в срок до 1 октября года, предшествующего очередному финансовому году.

Прогнозный план:

— включает перечень муниципальных унитарных предприятий города Тюмени, приватизация

⁵ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586 (дата обращения: 21.09.2020).

⁶ Постановление Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 860 (ред. от 17.10.2019) «Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме». URL: <https://base.garant.ru/70219376> (дата обращения: 21.09.2020).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1874-р (ред. от 14.07.2017) «Об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации

продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца». URL: <https://legalacts.ru/doc/gasprogzazhenie-pravitelstva-rf-ot-25102010-n-1874-r> (дата обращения: 21.09.2020).

⁸ Палий Л.В., Угличина К.Г., Радченко А.Е. Актуальные проблемы приватизации муниципального имущества (на примере Челябинского городского округа) // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 7 (34). С. 390.

⁹ Решение Тюменской городской Думы от 25 июля 2002 г. № 295 (ред. от 26.09.2019) «О Порядке приватизации муниципального имущества г. Тюмени». URL: <http://docs.cntd.ru/document/441530397> (дата обращения: 21.09.2020).

которых планируется в этот период (утверждается Тюменской городской Думой);

— содержит перечень акций акционерных обществ (АО), долей в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью (ООО), которые находятся в муниципальной собственности города, и иного имущества, которое планируется приватизировать в этот период (утверждается Администрацией города Тюмени).

Прогнозные планы приватизации муниципального имущества (как включение, так и исключение объектов из плана) разрабатывает Департамент имущественных отношений Администрации города Тюмени. Он же — уполномоченный орган, организующий и реализующий процедуры приватизации муниципального имущества города.

Ежегодные отчеты о результатах приватизации муниципального имущества подлежат размещению на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» (www.torgi.gov.ru), а также на интернет-сайтах, официально определенных Администрацией города Тюмени для размещения данной информации.

Статьей 6 Решения № 295 установлено, что подведение итогов продажи муниципального имущества и заключение с покупателем договора купли-продажи муниципального имущества без объявления цены осуществляются в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 860¹⁰. Так, для участия в продаже имущества без объявления цены претенденты также направляют свои предложения о цене имущества, которые подаются в форме отдельного электронного документа, которому оператор электронной площадки обеспечивает дополнительную степень защиты от несанкционированного просмотра. Решение о рассмотрении предложения о цене имущества принимается отдельно по каждой зарегистрированной заявке и оформляется протоколом.

Прогнозный план приватизации муниципального имущества города Тюмени утверждается сроком на один год. В частности, на 2020 г. план утвержден распоряжением Администрации города Тюмени от 6 мая 2019 г. № 95-рк (с изменением от 6 июля 2020 г.)¹¹.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 860 (ред. от 17.10.2019) «Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме». URL: <https://base.garant.ru/70219376> (дата обращения: 21.09.2020).

¹¹ Распоряжение Администрации города Тюмени от 6 мая 2019 г. № 95-рк «Об утверждении Прогнозного плана приватизации муниципального имущества города Тюмени на 2020 г.». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561403026>

Торги муниципального имущества города Тюмени проводятся в соответствии с Законом № 178-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 860 и Соглашением о взаимодействии от 15 июля 2016 г., заключенным между Департаментом имущественных отношений Администрации города Тюмени и АО «Российский аукционный дом».

Способы приватизации муниципального имущества указываются в решении уполномоченного органа об условиях его приватизации.

Так, в 2019 г. продажа имущества в соответствии с условиями приватизации осуществлялась посредством:

- проведения аукциона;
- публичного предложения;
- конкурса. Конкурс был проведен в отношении нежилого помещения, г. Тюмень, ул. Республики, д. 21, условиями которого было проведение работ по сохранению объекта культурного наследия регионального значения «Дом с торговыми лавками (Дом А.И. Соколовой)».

При этом следует отметить, что конкурс в отношении данного объекта назначался три раза (в сентябре, октябре и декабре), и только на третий раз (в декабре) конкурс состоялся и была совершена сделка.

Следует отметить, что в большей части приватизируемое имущество не имеет инвестиционной привлекательности, в результате чего выставляется на продажу не один раз, а результат порой нулевой. Так, например, в 2019 г. на торги пять раз выставлялись акции акционерного общества «Гостиница “Колос”» в количестве 6246 штук (100% уставного капитала), но торги признаны несостоявшимися из-за отсутствия поданных заявок, в том числе выставлялись на продажу посредством:

- проведения аукциона — два раза (в январе 2019 г. по начальной цене 165,2 млн руб. и в октябре 2019 г. — 189,7 млн руб.);
- публичного предложения — три раза (в апреле и мае 2019 г. по цене начального предложения в размере 165,2 млн руб., в декабре 2019 г. — 189,7 млн руб.).

Следует отметить, что средства от продажи муниципального имущества города Тюмени являются неналоговыми доходами его бюджета. Эффективность приватизации муниципального имущества определяется в первую очередь экономическим эффектом, выраженным в получении соответствующим бюджетом доходов от продажи имущества¹².

¹² Козельская И.Н., Козельский А.В. Управление государственным и муниципальным имуществом: учеб. пособие. Саратов: ССЭИ РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. С. 89.

При этом эффективность приватизации во многом зависит от инвестиционной привлекательности приватизируемого имущества. Ведь чем выше привлекательность имущества, тем оно имеет большую конкурентоспособность, т.е. большее число покупателей выражают готовность приобрести данное имущество, в итоге имущество продается по максимальной цене, значительно превышающей его начальную цену.

В случае же когда приватизируется неликвидное имущество (имущество, находящееся в плохом техническом или аварийном состоянии, или имущество, не пользующееся спросом из-за местонахождения), порой затраты на проведение всех процедур приватизации (оценка, размещение информационных сообщений о продаже и т.д.) не окупаются. Так, в соответствии с Законом № 178-ФЗ срок действия оценочной стоимости ограничен шестью месяцами, и если имущество в течение этого времени по какой-то причине не было выставлено на продажу или выставлялось, но не было продано, а срок действия оценки уже истек, то необходимо проведение новой оценки, а это дополнительное время и затраты.

При нарушении сроков оплаты приватизируемого имущества предусмотрено взыскание неустойки¹³.

Следует отметить, что при продаже муниципального имущества посредством публичного предложения имущество может быть продано в размере 50% начальной цены такого аукциона, т.е. неликвидное имущество может в итоге быть продано по заниженной цене. При этом следует отметить, что при продаже даже и по низкой цене эффективность может быть получена за счет снижения затрат на содержание данного имущества, в частности на отопление, охрану и др.

Очевидно, что приватизация муниципального имущества в городе Тюмени реализуется недостаточно эффективно. Ежегодные прогнозные планы приватизации выполняются не в полном объеме. Внесение изменений в приватизационный процесс позволит повысить его эффективность, а значит, и пополнить местный бюджет.

¹³ Решение Тюменской городской Думы от 25 июня 2002 г. № 295 (ред. от 26.09.2019) «О Порядке приватизации муниципального имущества г. Тюмени». URL: <http://docs.cntd.ru/document/441530397> (дата обращения: 21.09.2020).

Литература

1. Багаева Л.Е. Становление и реформирование законодательства о приватизации муниципального имущества / Л.Е. Багаева, З.К. Кондратенко // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2019. Т. 5. № 2 (18). С. 166–173.
2. Козельская И.Н. Управление государственным и муниципальным имуществом : учебное пособие / И.Н. Козельская, А.В. Козельский. Саратов : ССЭИ РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. 136 с.
3. Палий Л.В. Актуальные проблемы приватизации муниципального имущества (на примере Челябинского городского округа) / Л.В. Палий, К.Г. Угличина, А.Е. Радченко // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 7 (34). С. 386–393.

Экономика ДВФО России: стратегия устойчивого развития

Веролайн Сергей Иванович, доцент кафедры экономики и управления Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, кандидат экономических наук
sergey.verolaynen@vvsu.ru

Шереметьева Нина Геннадьевна, студентка кафедры экономики и управления Владивостокского государственного университета экономики и сервиса
sheremeteva_99@inbox.ru

Устойчивое экономическое развитие Дальнего Востока имеет особое значение для пространственного развития Российской Федерации. Автором определяются основные проблемы современного этапа региональной политики, характеризующегося наложением друг на друга негативных региональных и международных факторов. От федеральных и региональных властей требуется максимум усилий, чтобы разработать и внедрить новые способы управления региональной хозяйственной жизнью. На Дальнем Востоке активно внедряются специальные экономические зоны, имеющие название «территории опережающего развития» или «территории опережающего социально-экономического развития», эффективность которых требует оценки для дальнейшей деятельности исполнительных органов власти федерального центра и региона. Новые инструменты освоения дальневосточных территорий, ориентированные на предоставление налоговых льгот хозяйствующим субъектам, еще не дали весомого положительного результата. Автором проводится анализ сильных и слабых сторон новой региональной политики экономического развития.

Ключевые слова: региональная политика, Дальний Восток, периферийная территория, территориальное развитие, проблемы регионального развития, территория опережающего развития, налоговые льготы, высокотехнологичное производство, сектор экономики.

Economy of the Far Eastern Federal District of Russia: The Sustainable Development Strategy

Sergey I. Verolaynen, Associate Professor of the Department of Economics and Management of the Vladivostok State University of Economics and Service, PhD (Economics)

Nina G. Sheremetyeva

Students of the Department of Economics and Management of the Vladivostok State University of Economics and Service

Sustainable economic development of the Far East is a particular importance for the spatial development of the Russian Federation. The author identifies the main problems of the current stage of regional policy, characterized by the overlap of negative regional and international factors. The federal and regional authorities are required to make every effort to develop and introduce new ways of managing regional economic life. In the Far East, special economic zones are being actively introduced, which are called “territories of advanced development” or “territories of advanced socio-economic development”, the effectiveness of which requires an assessment for the further activities of the executive authorities of the federal center and the region. New instruments for the development of the Far Eastern territories, focused on providing tax benefits to business entities, have not yet yielded a significant positive result. The author analyzes the strengths and weaknesses of the new regional policy of economic development.

Keywords: regional policy, the Far East, peripheral territory, territorial development, problems of regional development, priority development area, tax incentives, high-tech production, economic sector.

Азиатская часть России на северо-востоке представлена территориальными образованиями, входящими в состав Дальневосточного федерального округа (ДВФО). Дальневосточные территориальные единицы были присоединены к России позже, чем другие периферийные регионы. Дальневосточный федеральный округ является самым большим территориальным образованием государства, так как занимает 40% территории. Величина площади региона является причиной диспропорционального социально-экономического развития районов, входящих в состав округа. В состав дальневосточного региона входят разные климатические зоны, поэтому диспропорции в развитии во многом вызваны естественными труднопреодолимыми факторами¹.

¹ Столбова О.Б. Административно-территориальное деление России и опыт его изучения в курсе экономической и социальной географии // Наука и образование. Образование в совре-

В 2018 г. в состав Дальневосточного федерального округа были включены Республика Бурятия и Забайкальский край, и на настоящий момент в его состав входят 11 субъектов Российской Федерации: Республика Бурятия, Республика Якутия, Забайкальский край, Хабаровский край, Камчатский край, Приморский край, Сахалинская область, Магаданская область, Амурская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ².

Трудности в управлении огромным дальневосточным регионом возникают в силу объективных и естественных факторов, которыми ха-

менном мире: проблемы и пути решения : сб. трудов участников XIII Международной научной конференции. Красноярск : Издательство ООО «Научно-инновационный центр», 2020. С. 313.

² Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6923.

рактически регион, из-за которых регионы Дальнего Востока развиты неравномерно. Дальний Восток дифференцирован не только в пространстве, но также в каждом регионе ведение хозяйства отличается своими особенностями. В каждом регионе Дальнего Востока имеются собственные стимулы для экономического роста наряду с негативными факторами, преодоление которых требует приложения дополнительных административных и экономических усилий.

Однако для всех регионов Дальнего Востока выделяются также общие черты и проблемы социально-экономического развития, и важнейшей ошибкой федеральных властей является то, что они разрабатывают проекты для развития всего Дальневосточного округа и пытаются управлять целостным территориальным образованием с помощью нормативных актов. Это приводит к упрощению и к игнорированию региональных различий, так как в программах и проектах не учитываются особенности хозяйственного уклада каждого региона, поэтому они не адаптированы к местным условиям жизнедеятельности каждого региона³.

Оценить отношение федеральных властей к региональной политике можно по совокупности нормативных актов, разработанных Правительством Российской Федерации для формирования региональной политики социально-экономического развития Дальнего Востока.

1. В соответствии с Указом Президента РФ развитие регионов России подчиняется общим принципам, целям и задачам. Государственная политика регионального развития реализуется по одинаковым механизмам. В указе содержится перечень факторов, которые должны учитываться при реализации государственной политики регионального развития, к которым относятся климатические условия, географическое положение, размер территории, особенности осуществления своих полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и другие значимые факторы. На практике эти положения остаются декларативными, так как федеральные программы и проекты мало учитывают региональные особенности⁴.

2. Правительством РФ в 2019 г. была утверждена Стратегия пространственного развития России на период до 2025 года. На данном документе должны быть основаны отраслевые документы стратегического планирования, государственные

программы и иные программные документы и решения, направленные на обеспечение устойчивости системы расселения на территории России и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий⁵.

3. Правительство РФ разрабатывает стратегии развития отдельных округов, Арктики, в том числе и для Дальнего Востока. В 2009 г. была разработана отдельная стратегия относительно Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.⁶

4. В 2014 г. Правительством РФ была утверждена государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа». Ожидается, что реализация данной программы позволит:

- повысить уровень социально-экономического развития округа;
- обеспечить потребность округа в трудовых ресурсах и закрепить население на территории округа;
- повысить качество жизни граждан, проживающих в округе⁷.

5. Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают краткосрочные и долгосрочные прогнозы о социально-экономическом развитии российских регионов. Данный вид документа разрабатывается Министерством экономического развития, в настоящее время выдан прогноз по округам на период до 2030 г., а по некоторым регионам даже до 2036 г.⁸

Органами исполнительной власти издаются нормативные акты, устанавливающие особые административные, налоговые и иные режимы для экономики Дальнего Востока, ежегодно Президент России В.В. Путин заостряет внимание на Дальневосточном федеральном округе в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, разрабатываются концепции, стратегии, проекты в отношении отдельных экономических секторов Дальнего Востока и отдельных регионов Дальневосточного округа.

³ Сиденко А.Д. Анализ инновационных проектов развития Дальнего Востока и проблемы их реализации. М.: Издательство Фонда содействия развитию экономической науки и образования «Экономика» // Финансовая экономика. 2020. № 3. С. 298.

⁴ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 23.03.2021 г. № 719-р) // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

⁷ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»» (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.03.2021 г. № 447) // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2154.

⁸ Мурзаева О.В. О сценарных условиях функционирования экономики Российской Федерации на долгосрочный период и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период // Современная экономика: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей XXII Международной научно-практической конференции. Пенза: Наука и Просвещение, 2018. С. 266.

Многие специалисты, например А.И. Чистобаев, Е.Н. Перцик, Н.И. Морозова, считают, что советская система территориального планирования была намного эффективнее современной, потому что проводилась большая предплановая работа. Перед разработкой стратегии развития той или иной территории центральные и региональные научно-исследовательские институты собирали и систематизировали информацию о территории региона и его ресурсах. Обработанная информация направлялась в Государственный плановый комитет, сотрудники которого приводили в общую систему планы территориального развития от муниципального до государственного уровня. В настоящее время вся эта работа выполняется федеральными министерствами или частными фирмами, которым поручается заказ на разработку проектного документа по результатам проведения государственного тендера. Это значит, что заказ поручается тому, кто просит меньшую цену за свои услуги и обещает выполнить работу в наикратчайшие сроки. По этой причине современные стратегии и планы регионального развития стандартные, однообразные и формальные, являясь набором основоположительных радужных надежд и пожеланий⁹.

С 2015 г. в регионах России создаются территории опережающего социально-экономического развития, которые представляют собой часть территории субъекта, на которой создается особый режим ведения предпринимательской деятельности для создания благоприятных условий, в которых будет обеспечено ускоренное социально-экономическое развитие и комфортное проживание для населения¹⁰.

Территории опережающего развития должны были стать эффективным инструментом для восстановления экономики регионов, но до настоящего времени они не принесли весомых положительных результатов. Это можно объяснить тем, что, во-первых, планировалось, что в регионе будет создана одна территория с особым режимом, но в отдельных регионах, например в Дальневосточном федеральном округе, были заявлены три зоны с льготными условиями хозяйствования. Финансирование из федерального бюджета идет не на одну территорию, а рассеивается между несколькими проектами и не приносит пользы для региона, особенно в совокупности с неспособностью региональных властей своевременно исполнять свои обязательства.

Во-вторых, на территориях опережающего развития должны были внедряться новые для

региона виды хозяйственной деятельности, связанные прежде всего с высокотехнологичным машиностроением, электротехникой, нефтехимическим производством и с подобными видами хозяйствования, при которых акцент смещается от добывающего производства к производству с глубокой переработкой сырья¹¹.

Восстановительными инструментами регионов, схожими с территориями опережающего развития, являются федеральные проекты, разработанные в отношении отдельных регионов. Например, в Дальневосточном федеральном округе большое значение придается проекту «Свободный порт Владивосток»¹².

Проект «Свободный порт Владивосток» — это не просто региональный план развития некоторой территории, это федеральный нормативный правовой акт, исполнение которого должно позволить достичь нескольких целей. Во-первых, на основании данного закона должно быть сформировано взаимодействие федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, общественности, предпринимателей и инвесторов в рамках развития свободного порта Владивосток. Во-вторых, законом устанавливается порядок использования географических и экономических преимуществ, которыми обладает Приморский край как морские ворота Российской Федерации, ведущие в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. В-третьих, законом регулируется порядок создания и развития производств, способных по продукции конкурировать с продукцией стран Азиатско-Тихоокеанского региона и основанных на применении самых современных технологий¹³.

Федеральный закон о свободном порте Владивосток распространялся на несколько муниципальных образований Приморского края, но с утверждением Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока действие закона распространилось на весь Дальневосточный федеральный округ¹⁴.

Программы и проекты, а также нормативные правовые акты, регулирующие социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа, создаются федеральными органами

⁹ Хрусталева О.А. Использование советского опыта управления развитием территории при разработке документов территориального планирования. Уфа: Инфинити // Журнал научных и прикладных исследований. 2016. № 2. С. 104.

¹⁰ Федеральный закон РФ от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона РФ от 23.11.2020 г. № 374-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 26.

¹¹ Беляева О.И., Ролдугин А.М. Особенности оценки эффективности территорий опережающего социально-экономического развития как инструмента стратегического развития территории / Россия и мир: Диалоги. 2019 : материалы Международной научно-практической конференции. М. : Издательство ООО «ФЛИНТА», 2019. С. 12.

¹² Степанов Н.С. Территории опережающего развития и Свободный порт Владивосток: проблемы и перспективы в рамках новой модели развития. Белгород : Издательство ИП Ключева М.М. // Modern Economy Success. 2020. № 1. С. 38.

¹³ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (в ред. Федерального закона от 15.10.2020 г. № 318-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4338.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р «Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2020. № 40. Ст. 6311.

власти, но при этом финансирование восстановительных мероприятий в большей части опирается на частные инвестиции. Из 1,39 трлн руб., инвестированных в Дальний Восток в 2019 г., доля государства составила только 26,5%. С одной стороны, привлечение частных инвестиций решает проблему недостатка финансов для реализации государственных программ социально-экономического развития региона, но с другой стороны, частных инвесторов интересуют в большей степени полезные ископаемые Дальнего Востока, поэтому производство Дальневосточного округа не прекращает быть добывающим. Если государственные инвестиции можно направить на конкретные сферы экономического развития, то частные инвестиции направлять в нужном для государства направлении невозможно.

В качестве причины низкой эффективности государственной политики в отношении регионов можно назвать низкое качество кадрового состава административного корпуса, занимающегося реализацией программ и проектов. Нужно согласиться с тем, что на всех уровнях власти — федеральном, региональном и муниципальном государственные служащие демонстрируют полную неспособность к тому, чтобы реализовать проекты и программы и разработать собственные планы по социально-экономическому развитию региона¹⁵.

Таким образом, под региональной политикой понимается политика социально-экономического развития региона, но в реальности региональная политика представляет собой только контроль Федерации за органами власти ее субъектов. Запланированные результаты региональной политики не совпадают с полученными результатами, потому что федеральные разработчики проектов не учитывают особенностей региона и в своих проектах позиционируют только желаемые ориентиры, зачастую завышенные.

Особенностью современной региональной политики является придание особой значимости Дальнему Востоку. Для России развитый Дальний Восток становится новым вектором внешнеэкономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Дальний Восток будет развиваться в экономическом плане только после того, как будут решены проблемы социального характера. В настоящее время Дальний Восток характеризуется слабой энергетической и транспортной инфраструктурой, очаговым расселением, слабым жилищно-коммунальным хозяйством, неэффективной работой социального сектора, низкой производительностью труда при повышенной трудоемкости производства и фактическим отсутствием экономических связей между центром и территориальными образованиями Дальнего Востока.

¹⁵ Ли А.М., Клюкина В.В. Роль государственных служащих в реализации государственной программы «Развитие территорий опережающего социально-экономического развития ДВ

России». Уфа: ООО «Аэтерна» // Инновационная наука. 2015. Т. 1. № 5 (5). С. 169.

Литература

1. Беляева О.И. Особенности оценки эффективности территорий опережающего социально-экономического развития как инструмента стратегического развития территории / О.И. Беляева, А.М. Ролдугин // Россия и мир: Диалоги. 2019 : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 2–3 апреля 2019 г.) : сборник научных статей / под научной редакцией В.В. Комлевой, Е.А. Кузьменко. Москва : ФЛИНТА, 2019. С. 8–18.
2. Ли А.М. Роль государственных служащих в реализации государственной программы «Развитие территорий опережающего социально-экономического развития ДВ России» / А.М. Ли, В.В. Клюкина // Инновационная наука. 2015. Т. 1. № 5 (5). С. 168–170.
3. Мурзаева О.В. О сценарных условиях функционирования экономики Российской Федерации на долгосрочный период и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период / О.В. Мурзаева // Современная экономика: актуальные вопросы, достижения и инновации : материалы XXII Международной научно-практической конференции (г. Пенза, 25 ноября 2018 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Г.Ю. Гуляев. Пенза : Наука и просвещение, 2018. С. 265–267.
4. Сиденко А.Д. Анализ инновационных проектов развития Дальнего Востока и проблемы их реализации / А.Д. Сиденко // Финансовая экономика. 2020. № 3. С. 298–302.
5. Степанов Н.С. Территории опережающего развития и Свободный порт Владивосток: проблемы и перспективы в рамках новой модели развития / Н.С. Степанов // Modern Economy Success. 2020. № 1. С. 35–42.
6. Столбова О.Б. Административно-территориальное деление России и опыт его изучения в курсе экономической и социальной географии / О.Б. Столбова // Наука и образование. Образование в современном мире: проблемы и пути решения : материалы XIII Международной научной конференции (г. Белово, 25 октября 2019 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор В.А. Саркисян. Красноярск : Научно-инновационный центр, 2020. С. 310–319.
7. Хрусталева О.А. Использование советского опыта управления развитием территории при разработке документов территориального планирования / О.А. Хрусталева // Журнал научных и прикладных исследований. 2016. № 2. С. 103–105.

Международное межмуниципальное взаимодействие — новый виток в общественной дипломатии*

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

27 апреля 2021 г. в Общественной палате РФ состоялся круглый стол «Побратимское движение: барьеры и перспективы развития международного межмуниципального сотрудничества». В статье описывается опыт работы Союза российских городов в сфере международного межмуниципального взаимодействия.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, побратимские связи, общественная дипломатия, городская дипломатия.

The International Inter-Municipal Cooperation as a New Turn in the Public Diplomacy

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

On April 27, 2021, the Public Chamber of the Russian Federation held a round table discussion The Twin Movement: Barriers and Prospects of the Development of the International Inter-Municipal Cooperation. The article describes the experience of the activities of the Union of Russian Cities in the international inter-municipal cooperation.

Keywords: inter-municipal cooperation, twin-city relations, public diplomacy, city diplomacy.

Сегодня мы говорим о том, что побратимское движение строится прежде всего на дружбе городов, и наиболее ярко оно проявляется именно в международном межмуниципальном сотрудничестве. Поэтому отдельно хотелось бы сказать о значении городской дипломатии, о межмуниципальной дипломатии.

Этот вид дипломатии в первую очередь использует негосударственные формы и методы неофициального общения и действия на различных уровнях и в рамках непрерывно разрастающейся сети некоммерческих организаций, межличностных, семейных и иных отношений, с применением новейших достижений в области коммуникативных технологий и способов влияния на общественное мнение.

Современная общественная дипломатия России рассматривается как инновационная гуманитарная технология общественной самоорганизации граждан, используемая для недопущения и мирного разрешения конфликтных ситуаций в стране и за рубежом, сближения народов и государств, достижения высокого качества жизни людей, сохранения окружающей среды.

Международное общение городов обеспечивает трансляцию специфических национальных идей местного самоуправления России и стран-партнеров на международной арене. Методичная работа в этом направлении делает города, а вместе с ними и регионы узнаваемыми в мире,

укрепляет их имидж, повышает инвестиционную и туристическую привлекательность.

Последние годы показывают, насколько вырос интерес у наших коллег из других стран именно к городской дипломатии, международной дипломатии муниципальных образований. Причем здесь и сейчас, год пандемии продемонстрировал это особенно ярко, вырастает интерес не только в рамках культурного или спортивного обмена, но и обмена управленческого, хозяйственного, обмена в сфере городского управления. Большое значение приобретают экономические связи между городами.

Перед любым городским руководителем встает очень четкий круг вопросов:

— как организовать и обеспечить участие населения в решении вопросов местного значения;

— как обеспечить удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых, транспортных, торговых и иных важных услугах;

— как обеспечить экологически чистую и благоприятную окружающую среду;

— как обеспечить охрану общественного порядка и личную безопасность граждан.

Для решения этих вопросов руководство любых городов мира совершенствует методы и средства эффективного управления городской собственностью и финансовыми потоками, обес-

* Статья подготовлена на основе выступления, состоявшегося 27 апреля 2021 г. на круглом столе «Побратимское движение: барьеры и перспективы развития международного межмуниципального сотрудничества», организованном в Общественной палате РФ.

печивает комплексное развитие городской территории.

При этом обмен опытом управления городами как внутри страны, так и с городами других стран является важным, если не важнейшим инструментом повышения и выравнивания уровня жизни на территории. Общий опыт, сходные механизмы управления и организации облегчают не только взаимопонимание и взаимодействие, но и создают необходимые предпосылки для эффективного сотрудничества городов и районов.

И это становится более актуальным, чем взаимодействие в рамках культуры или спорта. Безусловно, нельзя умалять достоинство культурного обмена, но для городов, которые сейчас активно растут, в рамках сильнейшей урбанизации и нарастающих экологических, эпидемиологических и инфраструктурных проблем все-таки важен именно обмен управленческим и экономическим опытом. И если раньше говорили про межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество, которое основывалось прежде всего на связях между университетами, которые заключали соглашения об образовательных и студенческих обменах и к которым городские власти зачастую даже не имели никакого отношения, то сейчас возникла новая волна, которая затрагивает именно обмен опытом между управленцами, руководителями городов, между городскими администрациями, которые в свою очередь контролируют и помогают развиваться и культурным, образовательным и спортивным обменам. Сейчас именно обмен управленческим опытом, обмен опытом решения инфраструктурных, социальных и экономических вызовов, встающих перед современными городами, является наиболее актуальным в рамках международного межмуниципального взаимодействия.

Нельзя просто сказать, что наша международная активность «выросла» за последние несколько лет. Это было бы не точно. Она просто взорвалась. Мы ощущаем огромный интерес к стране, к нашим муниципальным проблемам и «новизмам» со стороны зарубежных городов. «На той стороне» ощущается некоторый «голод» в информации и желании услышать, что же в реальности происходит... и не так, как говорят политики: проще, приземленнее, конкретно по тем проблемам, с которыми сталкиваются города. Очень многие хотят взаимодействовать.

Только за последние три месяца полной изоляции во всем мире мы провели более 10 конференций, совещаний, круглых столов в режиме

онлайн: США, Испания, Корея, Китай, Турция, Кыргызская Республика, Молдова, Румыния, Болгария и др. А всего с 2017 г. подписано 13 соглашений с иностранными муниципальными ассоциациями, включая Национальную ассоциацию мэров Кореи, Международную китайскую ассоциацию дружбы городов, Международный фонд Коямада (Япония), Союз муниципалитетов Тюркского Мира, Ассоциацию финских местных и региональных властей, Международную ассоциацию городов-побратимов США, Ассоциацию коммун Румынии, Международную ассоциацию городов-посланцев мира, Альянс городов Шелкового пути.

Безусловно, в своей работе приоритетом для нас является развитие сотрудничества с государствами — участниками СНГ. Мы подписали соглашение и активно взаимодействуем с Союзом общин Армении, Союзом местных самоуправлений Кыргызской Республики и Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, Конгрессом местных властей Молдовы, Советом по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Несмотря на текущие «политические войны», санкции и иные противозаконные ограничения, направленные против России и ее многонационального народа, уровень муниципалитетов всех зарубежных стран остается наиболее стабильным, «невоенизированным», и как нам представляется, именно он становится стабилизирующим слоем, когда на национальных уровнях идет неприкрытая борьба за сферы геополитического влияния. Сфера муниципальной дипломатии сегодня может спасти мир, и это надо поддерживать и развивать. И мы это делаем.

В феврале 2019 г. стартовал проект «Общественная дипломатия. ЕС и Россия», в рамках которого Донской государственный технический университет провел международную конференцию «Диверсификация экономики моногородов на примере угледобывающих регионов».

В Рязани состоялся Первый Российско-Китайский муниципальный форум, который собрал на площадке Союза более 70 представителей КНР из 13 провинций и более 80 представителей муниципальных образований Российской Федерации. Уникальность этого форума состояла в том, что его участники впервые сформировали не только коалицию интересов, но и коалицию действий, подписав протоколы о намерениях между городами

двух стран. Спрогнозировали свои дальнейшие действия в интересах развития своих городов по самым актуальным направлениям: повышение качества муниципального управления, технологии модернизации ЖКХ, совершенствование кадровой политики и многое другое.

В октябре 2019 г. в Общественной палате РФ состоялся I Российско-Американский муниципальный форум. Его организаторами выступили Союз российских городов совместно с Международной ассоциацией породненных городов США. Более 40 муниципальных образований из России и 18 городов США были представлены на этом форуме. Обмен мнениями позволил лучше понять проблемы друг друга, национальные особенности и установить партнерские отношения.

Сейчас Министерство экономического развития и Министерство юстиции Российской Федерации разрабатывают проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

Планируется, что новый закон предоставит полномочия органам государственной власти субъектов РФ координировать международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления муниципальных образований.

В связи с чем Союз российских городов проводит мониторинг уже имеющихся законодательных актов субъектов РФ в данной сфере.

После проведенного анализа мы предоставим модельный закон для субъектов РФ, который позволит муниципальным образованиям заключать соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с органами местного самоуправления иностранных государств. Наличие модельного закона упростит процедуру

заключения соглашений и устранил возможные противоречия в данном направлении.

Союз российских городов отдает приоритет подписанию соглашений с такими же, как мы, межмуниципальными организациями и проведению международных форумов и конференций. Это облегчает взаимодействие между руководителями и позволяет выйти на новый уровень межмуниципального сотрудничества. При этом укрепление и развитие международного межмуниципального сотрудничества способствует развитию субъектов Федерации, поскольку развитие городов одновременно развивает и экономически укрепляет регионы. Особенно если учитывать, что ведущими экономическими, инновационными и образовательными центрами в регионах являются крупнейшие города. Тесные партнерские связи между городами помогают развивать культурные и образовательные обмены. В современном мире очень не хватает именно межмуниципальной дипломатии. Большая политика порождает конфликты, и страны с трудом добиваются мирных решений. В свою очередь городские власти в меньшей степени политизированы, они «ближе к земле», они лучше понимают чаяния людей, своих земляков и максимально способствуют мирному и взаимовыгодному сотрудничеству и диалогу между людьми и организациями.

Подводя итог, можно утверждать, что одним из важнейших элементов муниципальной дипломатии являются международные связи городов и иных муниципальных образований, которые позволяют приобретать и развивать инновационный управленческий опыт, что обеспечивает ускоренный экономический рост и способствует улучшению жизни наших граждан.

Но кроме экономических эффектов можно увидеть огромный вклад городов в построение менее жестокого и более гуманного мира, полного терпимости и взаимного уважения, мира, основанного на справедливости и правах человека.

Видеообзоры, интервью с известными юристами, знакомство с актуальными публикациями, репортажи — всё это на нашем официальном канале

YouTube  / «Издательская группа «Юрист»

ЗАХОДИТЕ, СМОТРИТЕ, ПОДПИСЫВАЙТЕСЬ!