

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО
СТАТУСА НАУКОГРАДОВ**

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА
ПЕРСОНА
СЕЛЬСКИЕ
ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ
РЕЦЕНЗИИ
КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ
СЕЛЬСКИЕ
ТЕРРИТОРИИ
СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА
МОНИТОРИНГ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА
РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ
РЕЦЕНЗИИ
КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО
ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ,
НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ
МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ
РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ
РЕЦЕНЗИИ
КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО
ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА
И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
УСЛУГИ ПЕРСОНА
СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА
МОНИТОРИНГ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА
РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

№ 03 / 2022

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-81535 от 6 августа 2021 г. № 3 / 2022

Учредители: Издательская группа «Юрист», Московский университет имени А.С. Грибоедова

РАЗВИТИЕ НАУКОГРАДОВ

- Гриценко Е.В.** Наукограды России как инновационные территории: эволюция правового статуса 3
- Нарутто С.В.** Территория и границы наукограда Российской Федерации 8
- Кожевников О.А.** Правовое регулирование наукоградов в России: современное состояние и возможные перспективы 11
- Шугрина Е.С.** Академгородки, инновационные и научные центры: отграничение наукоградов от смежных явлений 13

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

- Дементьев А.Н.** Некоторые современные проблемы теории и практики территориальной организации (устройства) публичной власти в Российской Федерации. Часть 1 18
- Соколова А.И.** Геоурбанистика в предмете городского права: перспективы правового регулирования 24

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

- Шкляр Т.А.** Процессуальные особенности рассмотрения административных дел с участием выборных должностных лиц местного самоуправления 28
- Шереметьева Н.В., Шереметьева Н.Г.** Проблемы договорной ответственности в системе электроснабжения 33

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

- Прудентов Р.В., Вещев М.А.** Правовой режим функционирования местного самоуправления в условиях его конституционной самостоятельности 37
- Бельмач Н.В., Кузьмич Н.П.** Проблемы землепользования, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия 42
- Пикунова Т.О.** Муниципальное образование и частные институты в сфере культуры: формы взаимодействия (на примере города Владимира) 45

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: avlog@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписной индекс: Объединенный каталог.
Пресса России — 93650.

Формат 60х90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 07.09.2022.
Номер вышел в свет 15.09.2022.
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.

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна,
доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного права Санкт-Петербургского
государственного университета
(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, академик РАО, заслуженный юрист РФ
(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);

Миронова Светлана Михайловна, доктор юридических
наук, доцент, профессор кафедры финансового
и предпринимательского права Волгоградского института
управления — филиала РАНХиГС (г. Волгоград);

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)

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

No. 3 / 2022

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-81535 dated August 6, 2021.

Founders: Jurist Publishing Group, A.S. Griboyedov Moscow University

DEVELOPMENT OF SCIENCE CITIES

- E.V. Gritsenko.** Science Cities of Russia as Innovative Territories: Evolution of the Legal Status 3
- S.V. Narutto.** The Territory and Borders of a Science City in the Russian Federation 8
- O.A. Kozhevnikov.** The Legal Regulation of Science Cities in Russia: The Modern Status and Possible Prospects..... 11
- E.S. Shugrina.** Science Campuses, Innovation and Research Centers: Demarcation of Science Cities from Related Phenomena 13

TERRITORY DEVELOPMENT

- A.N. Dementyev.** Some Modern Problems of Theory and Practice of the Territorial Organization (Structure) of Public Government in the Russian Federation 18
- A.I. Sokolova.** Urban Geography in the Urban Law Subject: Legal Regulation Prospects 24

JUDICIAL PRACTICE

- T.A. Shklyar.** Procedural Features of Review of Administrative Cases Involving Elected Local Self-Government Officials..... 28
- N.V. Sheremetyeva, N.G. Sheremetyeva.** Problems of Contractual Liability in the Electric Power Supply System..... 33

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- R.V. Prudentov, M.A. Veshev.** The Legal Regime of Functioning of Local Self-Government in the Conditions of Its Constitutional Independence 37
- N.V. Belmach, N.P. Kuzmich.** Land Use Problems Hindering Investment Development within the Borders of Cultural Heritage Objects 42
- T.O. Pikunova.** A Municipal Structure and Private Institutions in the Cultural Sphere: Interaction Forms (on the Example of Vladimir) 45

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., LL.D., Professor Department of Constitutional Law of St. Petersburg State University (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, academician of the RAE, Honored Lawyer of the RF (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);

Mironova Svetlana M., LL.D., Associate Professor, Professor of the Department of Financial and Business Law of the Volgograd Institute of Management – a branch of the RANEPa (Volgograd);

Sachuk Tatiana V., Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEPa (Petrozavodsk);

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

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

The journal 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, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, building 7

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)

Subscription Code: Unified Catalogue. Russian
Press — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 07.09.2022.
Edition printed 15.09.2022.
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.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-3-7

Наукограды России как инновационные территории: эволюция правового статуса*

Гриценко Елена Владимировна, профессор кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ), доктор юридических наук профессор
e.gritsenko@spbu.ru

В статье рассматриваются особенности правового оформления статуса наукограда Российской Федерации в российском законодательстве, правовой природы наукоградов Российской Федерации на современном этапе, показывается эволюция подходов к статусу наукоградов Российской Федерации.

Ключевые слова: наукограды, городские округа, городские населенные пункты, научные городки, технополисы.

Science Cities of Russia as Innovative Territories: Evolution of the Legal Status

Elena V. Gritsenko, Professor of the Department of Constitutional Law of the Saint Petersburg State University (SPbSU), LL.D., Professor

The article reviews special aspects of the legal documentation of the status of a science city of the Russian Federation in Russian laws, the legal nature of science cities of the Russian Federation on the modern stage, shows the evolution of approaches to the status of science cities of the Russian Federation.

Keywords: science cities, city districts, urban settlements, research campuses, technology parks.

Реформа публичной власти, получившая новый импульс в российском законодательстве после принятия поправки к Конституции РФ в 2020 г., затрагивает не только общие подходы к единству публичной власти, но и снова ставит вопрос об особенностях управления и хозяйствования на территориях, нацеленных на инновации, и об учете этих особенностей при выборе управленческих моделей. Одной из таких инновационных территорий является наукоград. Рассмотрим подробнее, каким образом развивался подход российского законодателя к наукограду Российской Федерации, в чем на современном этапе состоят особенности его правового статуса и каковы перспективы его реформирования.

1. Правовое оформление статуса наукограда

Российской Федерации в российском законодательстве

Наукограды представляют собой форму территориальной организации инновационной деятельности и имеют в Российской Федерации достаточно глубокие корни. Еще в советское время в СССР с 1930-х до 1870-х годов в административно-территориальных единицах — городских населенных пунктах создавались научные городки с концентрацией в них научно-производственных комплексов (как, например, Академгородок города Новосибирска). При этом специального оформленного законом статуса наукограда не имели¹. Этим обусловлено достаточно широкое доктринальное понимание наукограда, вследствие чего этот термин зачастую используется как синоним «технополиса»² или при-

меняется к характеристике любого обладающего значительным научным потенциалом городского населенного пункта или даже его части. По свидетельству специалистов, по признаку научно-производственного потенциала на право называться наукоградом могли бы претендовать более 50 российских муниципалитетов³.

С принятием в 1999 г. Федерального закона № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Закон № 70-ФЗ) был установлен порядок присвоения, сохранения и реализации специального статуса «наукоград Российской Федерации». Таким образом, научные города, имеющие значительный градообразующий научный потенциал, общегосударственное значение и являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями, получили возможность официально оформить свой особый статус, а также претендовать на государственную поддержку для реализации стратегии социально-экономического развития (ст. 1 Закона № 70-ФЗ).

Согласно первоначальной редакции Закона № 70-ФЗ, статус наукограда должен был присваиваться муниципальным образованиям с градообразу-

«Об инновационной деятельности» (ст. 10). С принятием Закона № 70 о наукоградах появились основания для их более четкого отграничения от технополисов. Так, понятие технополиса используется в законодательстве отдельных субъектов РФ и не предполагает придание ему самостоятельного муниципального статуса. Например, в Ленинградской области технополис рассматривается как совокупность различных инновационных объектов и технопарков на части территории муниципального образования (Региональные нормативы градостроительного проектирования Ленинградской области, утвержденные Постановлением Правительства Ленинградской области от 22 марта 2012 г. № 83). Ссылки на нормативные документы здесь и далее приводятся в соответствии с СПС «КонсультантПлюс»: <http://www.consultant.ru>

³ Сударенков В. Инновационное кольцо России // Аккредитация в образовании. URL: https://akvobr.ru/innovacionnoe_kolco_rossii.html (дата обращения: 25.02.2022).

¹ Миронова С.М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации // Финансовое право. 2021. № 7.

² Городов О.А. Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации России // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 10–14. Без каких-либо разграничений понятия «наукоград» и «технополис» используются также в Модельном законе государств — участников СНГ

* Статья основана на материалах заключения, подготовленного автором по заданию Центра экспертиз СПбГУ по запросу Министерства науки и высшего образования РФ от 26 января 2022 г. № МН-14/120-АО. URL: <https://mail.spbu.ru/SRedirect/548D2694/dspace.spbu.ru/handle/11701/35796>

ющим научно-производственным комплексом Президентом РФ по представлению Правительства РФ сроком до 25 лет. При этом в самих указах Президента РФ соответствующим статусом наделялись городские населенные пункты (города и даже рабочие поселки) без уточнения их муниципального статуса (городское поселение или городской округ). Так, статус наукоградов Российской Федерации получили города Обнинск, Реутов, Фрязино, Мичуринск, Дубна, Королев, а также рабочий поселок Кольцово⁴.

После 2004 г. в Закон № 70-ФЗ были внесены изменения в части порядка присвоения статуса наукоградов городам, имеющим не только особый научный потенциал общегосударственного значения, но и особый муниципальный статус — городского округа (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ). Присвоение и сохранение статуса наукограда Российской Федерации было возложено на Правительство РФ. При этом акцент в актах Правительства РФ о присвоении соответствующего статуса первоначально продолжал делаться на административный статус наукограда (город), а не на его муниципальный статус (городской округ). Так, постановлениями Правительства РФ был присвоен статус наукоградов сроком на пять лет городу Петергофу (город федерального значения Санкт-Петербург) (2005 г.), городу Пушкино (Московская область) (2005 г.), городу Бийску (Алтайский край) (2005 г.), городу Жуковскому (Московская область) (2007 г.)⁵. В 2011–2012 гг. статус наукоградов был продлен трем городам — Пушкино, Бийску и Жуковскому на пять лет, а затем в 2017 г. сохранен еще на 15 лет, причем Жуковскому уже как городскому округу⁶. Городу Петергофу статус наукограда в 2011 г. продлен не был.

Аналитики обращают внимание на целый ряд причин такого решения⁷. Однако один из формальных поводов заключался в не соответствующем требованиям Закона № 70 муниципальном статусе Петергофа — внутригородская территория города федерального значения, но не городской округ.

После 2008 г. присвоение статуса наукоградов Российской Федерации осуществлялось Правительством РФ уже непосредственно в отношении муниципальных образований — городских округов (городские округа Московской области Черноголовка, Протвино)⁸. В 2012 г. статус наукограда Российской Федерации был присвоен городскому округу Троицк, который сохранил свой муниципальный статус городского округа в том числе в составе уже не Московской области, а города федерального значения Москвы⁹.

По состоянию на начало 2022 г. статусом наукограда Российской Федерации наделены 13 перечисленных выше муниципальных образований — городских округов.

2. Особенности правовой природы наукоградов Российской Федерации на современном этапе

Поскольку территория наукограда и муниципального образования совпадают, то и государственная поддержка конкретного научно-производственного (научно-образовательного) комплекса одновременно направлена на поддержку развития муниципального образования в целом. Государственное участие порождает определенные правовые последствия для публичного субъекта — муниципалитета: речь идет о статусных последствиях и о влиянии на реализацию вопросов местного значения муниципалитетом. К указанным последствиям в первую очередь следует отнести обязательность наделения наукограда статусом городского округа — муниципального образования, не включающего в себя каких-либо других муниципальных образований (ст. 1 Закона № 70-ФЗ).

Что касается особенностей осуществления местного самоуправления в наукограде, то они связаны

⁴ См.: Указ Президента РФ от 6 мая 2000 г. № 821 (ред. от 20.04.2005) «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области» // СПС «КонсультантПлюс»; Указ Президента РФ от 29 декабря 2003 г. № 1530 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Реутову Московской области» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 14; Указ Президента РФ от 29 декабря 2003 г. № 1531 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Фрязино Московской области» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 15; Указ Президента РФ от 4 ноября 2003 г. № 1306 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Мичуринску Тамбовской области» // СЗ РФ. 2003. № 45. Ст. 4360; Указ Президента РФ от 17 января 2003 г. № 45 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области» // СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 294; Указ Президента РФ от 20 декабря 2001 г. № 1472 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области» // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4966; Указ Президента РФ от 12 апреля 2001 г. № 416 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Королеву Московской области» // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1568.

⁵ Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3230; Постановление Правительства РФ от 27 октября 2005 г. № 642 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Пушкино (Московская область)» // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4565; Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2005 г. № 688 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Бийску (Алтайский край)» // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 5038; Постановление Правительства РФ от 29 января 2007 г. № 53 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Жуковскому (Московская область)» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 763.

⁶ См.: Постановления Правительства РФ от 19 января 2017 г. № 34 (город Бийск), от 27 июня 2017 г. № 751 (город Пушкино), от 16 января 2018 г. № 12 (городской округ Жуковский).

⁷ См., например: Бычина И. Инновации за оградкой детских садов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1838508>, 15.11.2011 (дата обращения: 25.02.2022).

⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 623 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации муниципальному образованию «Городской округ Черноголовка» (Московская область)» // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3932 (статус был сохранен в 2014 г. сначала еще на пять лет Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2014 г. № 596 (СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3777), а с 30 июня 2019 г. продлен на 15 лет (Постановление Правительства РФ от 5 июля 2019 г. № 862). Аналогичным образом развивался статус муниципального образования — наукограда «Городской округ Протвино» (Московская область): статус был присвоен первоначально в 2008 г. на пять лет (Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 624 // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3933), продлен вновь на пять лет Постановлением Правительства РФ от 1 августа 2014 г. № 761, а затем сохранен еще на 15 лет с 1 августа 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 5 июля 2019 г. № 863).

⁹ Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2012 г. № 895 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва)» // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5107. В 2017 г. статус наукограда был сохранен за Троицком еще на 15 лет (Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2017 г. № 1073 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва)»).

с деятельностью органов местного самоуправления по выполнению плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда. Эта стратегия вместе с планом мероприятий по ее реализации утверждается в муниципальном образовании, претендующем на присвоение или сохранение статуса наукограда Российской Федерации, по согласованию с Минобрнауки РФ как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности (ст. 2.1 ч. 2 Закона № 70). План мероприятий по реализации стратегии включает, наряду с мероприятиями по развитию научно-производственного комплекса наукограда и инновационных проектов, мероприятия по сохранению и развитию инфраструктуры наукограда (ст. 2.1 ч. 4 Закона № 70-ФЗ). Причем в каждом из этих направлений органы местного самоуправления призваны не только участвовать в реализации, но и организовывать выполнение плана, а также координировать деятельность всех участников — исполнителей этого плана, включая организации научно-производственного комплекса (НПК) наукограда.

Так, согласно ст. 8.1 Закона № 70-ФЗ, органы местного самоуправления реализуют на территории наукограда Российской Федерации мероприятия, предусмотренные планом мероприятий по реализации стратегии, в том числе путем: 1) строительства (создания) и содержания жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности и предоставляемого во владение и (или) в пользование работникам организаций научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда; 2) использования находящегося в муниципальной собственности имущества, в том числе предоставления организациям научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда; 3) участия в государственных программах, реализуемых субъектами Российской Федерации и предусматривающих поддержку инновационных проектов, развитие инфраструктуры муниципальных образований, если условиями реализации указанных программ это допускается.

В целях координации исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, обеспечения прозрачности процедур его реализации по решению представительного органа муниципального образования может быть создан научно-технический совет (НТС) наукограда. Порядок создания, функции и полномочия НТС наукограда определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования — наукограда (ч. 2 и 3 ст. 8.1 Закона № 70-ФЗ).

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования — наукограда представляет собой демонстрацию результатов и планируемые мероприятия по социально-экономическому развитию наукограда как муниципального образования и наукограда в качестве научно-производствен-

ного комплекса. Речь идет о мероприятиях по развитию НПК, которые находятся во взаимосвязи с социально-экономической политикой наукограда — муниципалитета (и даже влияют на политику в той или иной сфере субъекта Федерации в целом) и выполняются совместно органами местного самоуправления наукограда и организациями научно-производственного комплекса¹⁰.

Таким образом, специфика территории, на которой расположен НПК, такова, что развитие научно-производственной, инновационной деятельности неотделимо от развития муниципального образования. Это обусловлено тем, что большая часть предприятий и организаций, расположенных на территории данного муниципалитета, занимаются научно-производственной, образовательной, инновационной деятельностью, и на них задействована значительная часть (если не большинство) работоспособного населения этого муниципального образования. В силу изложенного достижение целей инновационного развития научно-производственного комплекса, расположенного в соответствующем муниципалитете, невозможно без улучшения качества жизни в нем. Развитие соответствующего научно-производственного комплекса в социальном и инфраструктурном плане неразрывно связано с жизнедеятельностью и социально-экономическим развитием муниципального образования, и наоборот.

Об этом в том числе свидетельствуют и требования, которым должен отвечать муниципалитет для получения статуса наукограда: 1) на его территории должен находиться градообразующий научно-производственный комплекс (п. 5 ст. 2.1 Закона № 70-ФЗ); 2) среднесписочная численность работников организаций и обособленных подразделений НПК наукограда должна составлять не менее 20% от среднесписочной численности работников всех индивидуальных предпринимателей, организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования (за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда); 3) численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава организаций и обособленных подразделений НПК наукограда на конец отчетного периода должна составлять не менее 20% от среднесписочной численности работников этих организаций и обособленных подразделений; 4) общий объем произведенных организациями и обособленными подразделениями НПК наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основную капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания

¹⁰ Например, речь идет о таких мероприятиях, как разработка методического руководства «Отбор сельскохозяйственного сырья для производства функциональных пищевых продуктов», Разработка и утверждение областной целевой программы по реализации здоровьесберегающих технологий для детей и подростков Тамбовской области и др. См., подробнее: Приложение 2 к Программе социально-экономического развития города Мичуринска — наукограда РФ на 2013–2015 годы // Мичуринск — наукоград РФ. URL: <http://мичуринск-наукоград.рф/local/documents> (дата обращения: 25.02.2022).

инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, в стоимостном выражении должны составлять не менее 50% от общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) (п. 8 ст. 2.1 Закона № 70-ФЗ).

Таким образом, правовая природа наукограда характеризуется двойственностью: с одной стороны, это муниципальное образование — городской округ со всеми признаками и особенностями, присущими этому типу муниципалитетов в соответствии с законодательством о местном самоуправлении (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); с другой стороны, речь идет о территориальном высокоэффективном научно-технологическом центре федерального значения с профильными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники, которые определены для данного центра федеральными органами государственной власти. Итак, наукоград — это территория, обладающая статусом муниципального образования — самостоятельного публично-правового субъекта. В то же время наукоград включает в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых имеет общегосударственное значение. При этом именно на муниципалитет возложены реализация программы развития муниципального образования как наукограда Российской Федерации и выбор способов такой реализации. Например, в Мичуринске создано муниципальное казенное учреждение «Дирекция программы развития города Мичуринска как наукограда», наделенная такими функциями, как осуществление управления и реализации приоритетных направлений научной, научно-технической и инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров, утвержденных для наукограда Указом Президента РФ¹¹. Таким образом, в отличие от моделей управления технопарками и особыми экономическими зонами, в наукоградах не создается специальной организации — управляющей компании наукограда, все управленческие функции остаются у городских органов местного самоуправления, а взаимодействие с НПК обеспечивается посредством использования различных координационных форм, в том числе путем создания координационных и консультативных советов с участием представителей НПК.

Двойственный статус наукоградов Российской Федерации предопределяет особый порядок финансового обеспечения и государственной поддержки реализуемых ими задач. Согласно ст. 8 Закона № 70-ФЗ, присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов (субсидий) бюджетам наукоградов в поряд-

ке, установленном Правительством РФ. За счет этой финансовой поддержки в наукограде осуществляется план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития¹². Причем часть общего объема этих межбюджетных трансфертов распределяется по результатам конкурсного отбора, порядок проведения которого, как и конкретный объем средств, также устанавливаются Правительством РФ.

Государственная поддержка наукоградов приобрела новое звучание в национальных проектах и программах. Был принят федеральный проект «Поддержка наукоградов» как средство реализации цели 4.1.4.2 «Инфраструктурное обеспечение технологического развития» в рамках раздела «Комплекс мероприятий, направленный на достижение показателей “Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности” и “Обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции”» Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р), намеченных Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года». Согласно «Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработанному Минэкономразвития России еще в 2013 г., на региональном уровне должны быть реализованы проекты инновационных центров, объединяющих имеющиеся в регионах объекты федеральной и региональной образовательной, научной и инновационной инфраструктуры. В качестве территорий инновационного развития называются Сколково, наукограды, некоторые ЗАТО, а также инновационные территориальные кластеры, прежде всего утвержденные Правительством РФ 25 пилотных инновационных территориальных кластеров.

Соответственно, в Федеральном законе от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

¹¹ См., например: Муниципальное казенное учреждение «Дирекция по реализации Программы развития города Мичуринска как наукограда Российской Федерации». URL: <http://naukograd-michurinsk.ru> (дата обращения: 25.02.2022).

¹² Например, в наукограде Мичуринск (Тамбовская область) в запланированных мероприятиях в рамках программы социально-экономического развития Мичуринска в период с 2013 по 2015 г. из федерального бюджета будет профинансировано развитие такой сферы деятельности местного самоуправления, как культура. В частности, речь идет о финансировании: капитального ремонта «Дома П.Н. Яковлева» муниципального бюджетного учреждения культуры «Мичуринский краеведческий музей», капитального ремонта муниципального бюджетного учреждения культуры «Парк культуры и отдыха», капитального ремонта чердачного перекрытия и крыши здания муниципального бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования детей «Мичуринская детская хореографическая школа», приобретения сценического комплекса СК-10х8х7 и аттракционов для муниципального бюджетного учреждения культуры «Парк культуры и отдыха», звукового и светового оборудования для муниципального бюджетного учреждения культуры «Дом культуры “Авангард”». См. подробнее: Постановление Администрации г. Мичуринска от 24 декабря 2012 г. № 2803 «Об утверждении Программы социально-экономического развития города Мичуринска — наукограда РФ на 2013–2015 годы» (вместе с приложениями 1 и 2) // Мичуринск — наукоград РФ. URL: <http://michurinsk-naukograd.pf/local/documents> (дата обращения: 25.02.2022).

предусмотрены субсидии на осуществление мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации (межбюджетные трансферты) в размере 344 087,2 тыс. руб. ежегодно.

В Приложении к Постановлению Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 (ред. от 22.10.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Научно-технологическое развитие Российской Федерации”» устанавливаются Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования, имеющие статус наукограда Российской Федерации, в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Поддержка наукоградов» государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», и предусматривающих мероприятия по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов, способствующих развитию НПК наукоградов, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов. Согласно п. 5 Правил, предоставление субсидий из федерального бюджета осуществляется на основании соглашений, заключенных между Министерством науки и высшего образования РФ и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с типовой формой, утверждаемой Министерством финансов РФ, с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Указанные соглашения должны содержать положения, предусмотренные п. 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Кроме того, государственная поддержка наукоградов не ограничивается сугубо финансовым обеспечением. В случае включения наукограда в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных тер-

риторий, Федерация берет на себя обязательства по оказанию медицинской помощи населению наукограда через систему этих специальных медицинских учреждений (ст. 12.1 Закона № 70-ФЗ), что, однако не исключает существование муниципальных и региональных учреждений здравоохранения¹³.

3. Эволюция подходов к статусу наукоградов Российской Федерации

Можно констатировать, что наукоград Российской Федерации как организационная форма инновационной деятельности доказала свою эффективность и должна быть сохранена в перспективе наряду с другими видами специальных территорий инновационного развития.

Вместе с тем указание на единственный тип муниципального образования применительно к наукоградам с учетом реформы местного самоуправления в системе публичной власти представляется устаревшим, тормозящим развитие наукоградов. Необходимо учесть, что на статус наукограда по своему научно-производственному потенциалу могут претендовать внутригородские территории городов федерального значения, виды которых определяются законами соответствующих субъектов Российской Федерации и которые не обязательно отвечают признакам городского округа (пример Петергофа в этом отношении весьма показателен). В связи с изложенным в рамках совершенствования правового регулирования Закона № 70-ФЗ необходимо предложить дополнить определение наукоградов в ст. 1 Закона № 70-ФЗ указанием на внутригородские территории городов федерального значения наряду с городскими округами. В качестве альтернативы можно предложить при определении наукограда Российской Федерации вовсе отказаться от указания на конкретный тип муниципального образования и вернуться в этой части к варианту регулирования 2004 г.

Другой важный аспект совершенствования статуса наукограда Российской Федерации, нуждающийся в дополнительном обсуждении, заключается в развитии требований к научно-производственному комплексу наукограда. В настоящее время этот комплекс обязательно связывается с производством высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров. В то же время высокий научный, образовательный и инновационный потенциал города может реализовываться не только в сфере промышленного производства, но и в этнокультурной, экологической, гуманитарной сферах. В связи с этим критерии наделения города статусом наукограда также нуждаются в уточнении и развитии.

¹³ Однако подобную функцию Федерация осуществляет не во всех наукоградах. См. подробнее: Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1156-р «Об утверждении перечней организаций и территорий, подлежащих обслуживанию ФМБА России».

Литература

1. Городов О.А. Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации России / О.А. Городов // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 10–14.
2. Миронова С.М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации / С.М. Миронова // Финансовое право. 2021. № 7. С. 11–17.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-8-10

Территория и границы наукограда Российской Федерации*

Нарутто Светлана Васильевна, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
svetanarutto@yandex.ru

Целью работы является анализ территориального статуса наукограда Российской Федерации как муниципального образования поселенческого типа — городского округа, состоящего из одного или нескольких населенных пунктов. Анализируется законодательство субъектов РФ, регулирующее установление и изменение границы наукограда.

Ключевые слова: наукоград Российской Федерации, муниципальное образование, территория, границы, местное самоуправление.

The Territory and Borders of a Science City in the Russian Federation**

Svetlana V. Narutto, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor

The purpose of the work is to analyze the territorial status of the science city of the Russian Federation as a settlement-type municipality — an urban district consisting of one or more settlements. The legislation of the subjects of the Russian Federation regulating the establishment and change of the border of the science city is analyzed.

Keywords: science city of the Russian Federation, municipality, territory, borders, local government.

Под наукоградом в ст. 1 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2015 г.) «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Закон № 70-ФЗ) понимается муниципальное образование с высоким научно-технологическим потенциалом и градообразующим научно-производственным комплексом. Таким образом, муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории этого муниципального образования. Научно-производственный комплекс представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-технологическую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России¹. Как полагают ученые, создание наукограда имеет непосредственно научную направленность, т.е. направленность на развитие фундаментальных исследований².

В соответствии со ст. 81 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) наукоградами являются городские округа. Особенности организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом. Таким базовым (статутным) законом является вышеупомянутый Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации».

Данным законом установлены критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса (ст. 2.1). Первоначально законом такие критерии не предусматривались. Они были введены поправками 2004 г. и в дальнейшем изменялись. Анализ таких критериев позволяет утверждать, что наукограды выполняют функцию соединения звеньев технологической цепочки в единую систему. Технологическая цепочка для производства инновационной продукции может быть представлена в следующем виде: «воспитание и образование (подготовка кадров) — научный поиск — разработка высоких технологий — изготовление экспериментальных образцов — проведение испытаний — промышленное производство»³. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ на 15-летний срок, если научно-производственный комплекс данного муниципального образования соответствует требованиям, установленным Законом № 70-ФЗ.

Наукоград является территорией муниципального образования, имеющего статус городского округа.

Закон № 131-ФЗ под городским округом понимает один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами

¹ См.: Предпринимательское право: правовое сопровождение бизнеса / отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017. С. 479.

² Серебрякова Е.Е. Техно-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 9.

* Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

** Research was conducted in frame of the federal academic leadership program «Priority 2030».

³ Гусев Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2008. С. 3.

субъектов Российской Федерации, при этом не менее 2/3 населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. Закон не уточняет, должен ли городской округ как муниципальное образование быть городом как населенным пунктом или может быть иной административно-территориальной единицей, например поселком. Практика пошла по пути допустимости в отношении присвоения статуса наукограда и городского округа рабочему поселку Кольцово Новосибирской области. Кроме того, статус наукограда имеет и внутригородская территория города федерального значения (внутригородское муниципальное образование) — город Троицк в Москве.

В судебной практике возник вопрос, касающийся такого подхода в отношении ранее имевшего статус наукограда города Петергофа.

Частью 1 ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» определено, что «для целей настоящего Закона Санкт-Петербурга используются следующие основные понятия: внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга (далее — муниципальное образование) — часть территории города федерального значения Санкт-Петербурга (муниципальный округ, город, поселок), в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления».

Заявитель — муниципальное образование город Петергоф обратился в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением об оспаривании законности данного положения и при этом ссылался на то, что Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу» статус наукограда присвоен городу Петергофу сроком на 5 лет. Ссылаясь на то что в соответствии с Законом № 70-ФЗ наукоградом Российской Федерации является муниципальное образование, заявитель полагал свои права нарушенными тем, что оспариваемое им законоположение не содержит понятия, наделяющего муниципальное образование город Петергоф статусом городского округа. При этом заявитель полагал, что в результате невнесения соответствующих изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» законодатель Санкт-Петербурга превысил свои полномочия, фактически присвоив полномочия федерального законодателя по установлению особенностей осуществления местного самоуправления в наукограде Российской Федерации городе Петергофе.

Санкт-Петербургский городской суд, указав на то, что оспариваемые положения не регулируют ни статус, ни права муниципальных образований, в том числе и внутригородского муниципального образования город Петергоф, не содержат положений, связанных с присвоением муниципальным образованием город Петергоф статуса внутригородской территории, оставил заявление муници-

пального образования город Петергоф без удовлетворения⁴.

Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В Определении по данному делу отмечается, что заявитель пояснил, что обращение в суд преследовало цель обязать Законодательное Собрание Санкт-Петербурга дополнить оспариваемую норму (ч. 1 ст. 2 Закона Санкт-Петербурга) понятием муниципального образования, имеющим статус наукограда. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ согласилась с выводом Санкт-Петербургского городского суда о том, что правовое регулирование статуса наукограда город Петергоф находится за пределами оспариваемой нормы Закона Санкт-Петербурга, который принят в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга, в пределах полномочий как Законодательного Собрания, так и Губернатора Санкт-Петербурга⁵.

На наш взгляд, в Законе Санкт-Петербурга после слов «часть территории города федерального значения Санкт-Петербурга» перечень видов муниципальных образований («муниципальный округ, город, поселок») следовало дополнить таким видом, как «городской округ», имея в виду наукоград. В настоящее время город Петергоф не обладает статусом наукограда Российской Федерации.

Городской округ является образованием поселенческого типа, однако в отличие от городских и сельских поселений он не входит в состав муниципального района, и его компетенция шире: помимо вопросов местного значения, перечисленных в ст. 16 Закона № 131-ФЗ, он осуществляет делегированные государственные полномочия. Согласно ч. 3 ст. 19, отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. По замыслу законодателя, именно эти виды муниципальных образований обладают достаточным потенциалом, инфраструктурой и ресурсами для указанной деятельности⁶. Органы местного самоуправления поселений в редких случаях наделяются государственными полномочиями.

Согласно ст. 9 Закона № 70-ФЗ, установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

⁴ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 4 мая 2006 г. по делу № 3-138/06 об оставлении без удовлетворения заявления об оспаривании законности части 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 7 июня 2005 г. № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге». URL: <https://sudrf.cntd.ru/rospravo/document/8440495>

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2006 г. № 78-Г06-29. URL: https://lawrussia.ru/texts/legal_305/doc305a408x600.htm

⁶ Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 116.

Например, ст. 127 Закона г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 (в ред. от 26 июня 2013 г.) «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» определены границы городского округа Троицк.

Согласно ст. 2 Закона Московской области от 9 февраля 2005 г. № 38/2005-ОЗ (в ред. от 24 декабря 2019 г.) «О статусе и границе городского округа Фрязино»⁷, муниципальное образование город Фрязино Московской области наделен статусом городского округа. В границе данного муниципального образования кроме города Фрязино расположена деревня Чижово. Закон имеет приложение — карту (схему) и описание границ города.

Аналогичным образом вопрос решен и в отношении наукограда города Бийск Алтайского края⁸. В границах городского округа Бийск находятся не только город Бийск, но и другие населенные пункты — село Жаворонково, поселок Нагорный, село Одинцовка и село Фоминское.

Законом Московской области от 29 октября 2004 г. № 134/2004-ОЗ (в ред. от 12 июля 2021 г.) «О статусе и границе городского округа Реутов»⁹ муниципальное образование «Город Реутов Московской области» наделен статусом городского округа. К закону приложена карта (схема) и описание границ города.

Границы наукограда Обнинск определены Законом Калужской области от 28 декабря 2004 г. № 7-ОЗ (в ред. от 25 июня 2021 г.) «Об установлении границ муниципальных образований, расположенных на территории административно-территориальных единиц “Бабынинский район”, “Боровский район”, “Дзержинский район”, “Жиздринский район”, “Жуковский район”, “Износковский район”, “Козельский район”, “Малоярославецкий район”, “Мосальский район”, “Ферзиковский район”, “Хвостовичский район”, “Город Калуга”, “Город Обнинск”, и наделении их статусом городского поселения, сельского поселения, городского округа, муниципального района»¹⁰.

Границы наукограда Мичуринск Тамбовской области определены специальным областным законодательным актом — Законом Тамбовской обла-

сти от 2 ноября 2017 г. № 155-З (в ред. от 29 ноября 2017 г.) «Об установлении границ муниципального образования город Мичуринск Тамбовской области и определении места нахождения его представительного органа и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Тамбовской области»¹¹. Согласно ст. 2 закона, в границы муниципального образования город Мичуринск Тамбовской области входит один населенный пункт — город Мичуринск.

Законом Московской области от 21 мая 2014 г. № 53/2014-ОЗ (в ред. от 24 декабря 2019 г.) «О преобразовании городского округа Королев и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования»¹² в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» городской округ Королев и городской округ Юбилейный объединены во вновь образованное муниципальное образование, наделенное статусом городского округа — город Королев.

В соответствии с Законом Новосибирской области от 2 июня 2004 г. № 200-ОЗ (в ред. от 2 марта 2021 г., с изм. от 10 февраля 2022 г.) «О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области»¹³ муниципальное образование рабочий поселок Кольцово наделен статусом городского округа (п. 5 ст. 2).

Необходимо отметить, что законы субъектов Российской Федерации о границах наукоградов не упоминают про этот статус, что вполне обоснованно, поскольку это не отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с ч. 1.1 ст. 10 Закона № 131-ФЗ наделение муниципальных образований статусом городского округа осуществляется законами субъектов Российской Федерации, равно как и установление и изменение границ территорий муниципальных образований (ч. 2). Подходы региональных законодателей отличаются — в Москве нет специального закона о границах города Троицка.

Полагаем целесообразным в Законе № 70-ФЗ уточнить, что наукоград в городе федерального значения является внутригородской территорией (внутригородским муниципальным образованием).

⁷ Ежедневные новости. Подмосковье. 2005. 19 февраля. № 31.

⁸ Закон Алтайского края от 7 ноября 2006 г. № 115-ЗС (в ред. от 2 марта 2018 г.) «О статусе и границах муниципального и административно-территориального образования город Бийск Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ч. 2. С. 6.

⁹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2004. 13 ноября. № 216.

¹⁰ Вестник Московской областной Думы. 2004. № 11.

¹¹ Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2017. 10 ноября. № 86 (1834).

¹² Ежедневные новости. Подмосковье. 2014. 3 июня. № 98.

¹³ Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2004. № 26.

Литература

1. Гусев Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (постатейный) / Ю.В. Гусев // СПС «КонсультантПлюс». 2008. 61 с.
2. Предпринимательское право: правовое сопровождение бизнеса : учебник для магистров / И.В. Ершова, Р.Н. Аганина, В.К. Андреев [и др.] ; ответственный редактор И.В. Ершова. Москва : Проспект, 2018. 848 с.
3. Серебрякова Е.Е. Техничко-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования : диссертация кандидата юридических наук / Е.Е. Серебрякова. Санкт-Петербург, 2011. 186 с.
4. Территория в публичном праве : монография / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2013. 319 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-11-13

Правовое регулирование наукоградов в России: современное состояние и возможные перспективы

Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор jktu1976@yandex.ru

Конец 2021 г. и действующий период 2022 г. ознаменованы бурным обсуждением внесенного в Государственную Думу РФ законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Многие исследователи в своих научных работах неоднократно подвергали критике многие положения названного законопроекта. В рамках настоящей статьи автор останавливается на отдельном аспекте современного и будущего правового регулирования особенностей осуществления местного самоуправления на такой территории, как наукоград. Автор статьи полагает, что воспринимаемый федеральным законодателем бланкетный способ регулирования особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах не достигает своей цели, что, очевидно, требует пересмотра подходов к законодательному регулированию такой особой территории, как наукоград.

Ключевые слова: Конституция РФ, местное самоуправление, муниципальное право, наукоград, технополис.

The Legal Regulation of Science Cities in Russia: The Modern Status and Possible Prospects

Oleg A. Kozhevnikov, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University named after V.F. Yakovlev, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State University of Economics, LL.D., Professor

The end of 2021 and the current period of 2022 was marked by a heated discussion of the draft law No. 40361-8 “On general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority” submitted to the State Duma of the Russian Federation. Many researchers have repeatedly criticized many provisions of the bill in their scientific works. Within the framework of this article, the author dwells on a separate aspect of the current and future legal regulation of the peculiarities of the implementation of local self-government in such a territory as a science city. The author of the article believes that the blank method of regulating the peculiarities of local self-government in science towns, perceived by the federal legislator, does not achieve its goal, which obviously requires a revision of approaches to legislative regulation of such a special territory as a science city.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, local self-government, municipal law, science city, technopolis.

Внесение законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в Государственную Думу РФ и его последующее обсуждение показали, что вопросы правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации находятся в зоне постоянного внимания как законодателей, так и правоприменителей. При этом далеко не всегда указанные субъекты находят взаимопонимание и компромисс в целях поиска оптимального поступательного развития муниципальной власти на всей территории нашего государства. Вместе с тем присутствует одно очень важное направление правового регулирования местного самоуправления, которое до настоящего времени остается вне зоны пристального внимания, — это особенности правового регулирования местного самоуправления на отдельных территориях. Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) содержит в себе 11 разновидностей территорий, где присутствуют особенности осуществления местного самоуправления. В рамках настоящего исследования хотелось бы остановиться подробнее только на одной из них — наукоградах. Статья 81 названного федерального закона устанавливает всего два положения относительно данной территории. Первое: наукоград — это городской округ и второе — особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом.

В ст. 85 законопроекта № 40361-8 также есть указание на то, что особенности организации местного самоуправления на территории наукоградов могут быть установлены названным федеральным законом в случае его принятия и иными федеральными законами. Таким образом, и в настоящее время, и в представленном тексте законопроекта № 40361-8 используется бланкетный способ формирования правовой основы осуществления особенностей функционирования местного самоуправления в наукоградах. Известный представитель уральской школы права С.С. Алексеев в своих работах, посвященных анализу различных видов норм, отмечал, что бланкетное изложение позволяет не только устранить ненужные повторения, но и обеспечить стабильность правового регулирования при изменении законодательства (правил)¹. Не оспаривая возможность применения отсылочного и бланкетного способов в регулировании правоотношений в области местного самоуправления, с одной стороны, следует не забывать о том, что использование любых правил и механизмов юридической техники должно быть обоснованным и выверенным, не противоречить единому общему комплексному подходу к формированию законодательства о местном самоуправлении, а наоборот, развивать и укреплять базисную нормативную основу конституционных и иных гарантий его присутствия на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем анализ

¹ Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. 2-е изд. М., 2009. С. 496.

сложившейся системы правового регулирования местного самоуправления в наукоградах как раз говорит о неэффективном подходе федерального законодателя к применению отсылочного и бланкетного правового регулирования.

Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Закон № 70-ФЗ) по смыслу бланкетной отсылки Закона 131-ФЗ призван установить особенности осуществления местного самоуправления в наукограде как городском округе. Однако на самом деле эту функцию названный закон не выполняет. Во-первых, в Законе № 70-ФЗ отсутствует предмет правового регулирования (круг общественных отношений), которому он посвящен. Такое значительное упущение в соблюдении правил юридической техники самым непосредственным образом, сказалось не только на содержании самого федерального закона, но и на качестве норм, которые содержатся в данном нормативном акте. Закон № 70-ФЗ состоит в настоящее время из 15 действующих статей, из которых большая часть норм либо не относятся к особенностям организации местного самоуправления, либо имеют к данному вопросу самое косвенное отношение, и вряд ли могут говорить о каких-то существенных особенностях осуществления местного самоуправления в наукограде как разновидности городского округа, чтобы посвящать этому бланкетную норму в Законе № 131-ФЗ. Фактически прямое отношение к особенностям осуществления местного самоуправления в наукоградах имеют лишь положения ст. 8.1 Закона № 70-ФЗ, определяющие права органов местного самоуправления при реализации мероприятий, предусмотренных планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда как муниципального образования в статусе городского округа. Усиливают сомнение в необходимости бланкетного регулирования особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и положения закона-спутника — Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», который упомянут в ст. 2 Закона № 70-ФЗ как один из актов, определяющих правовую основу функционирования наукоградов в Российской Федерации. Названный закон вообще не содержит положений, определяющих полномочия органов местного самоуправления ни в области формирования и реализации государственной научно-технической политики, ни в области государственной поддержки инновационной деятельности. В законопроекте № 40361-8 ч. 1 ст. 32 также среди полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения не содержится каких-либо указаний на участие в реализации законодательства о науке и государственной научно-технической политике.

Какими видятся перспективы дальнейшего присутствия наукоградов в системе российского законодательства? Представляется, что для того, чтобы ответить на заданный вопрос, необходимо отметить, что на сегодняшний момент правовой статус наукограда имеет двойственную природу: с одной стороны, наукоград является муниципальным об-

разованием в статусе городского округа — с присущими данному виду муниципальных образований территориальными, экономическими и организационно-правовыми основами; с другой стороны — территорией, в пределах которой присутствует научно-производственный комплекс, включающий в себя научные и иные организации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации. При этом нельзя не отметить, что указанные две стороны правового статуса наукограда в Российской Федерации между собой слабо взаимосвязаны на уровне нормативного регулирования. В этой связи очевидно, что восприятие наукограда как территории, имеющей научно-производственный комплекс, очевидно, должно быть основано на иной правовой природе, чем наукоград, — как вид городского округа, в пределах которого населением и (или) органами местного самоуправления осуществляется решение вопросов местного значения.

В случае восприятия и реализации федеральным законодателем правовой основы первого из выше-названных подходов, несомненно, следует учитывать зарубежный опыт создания наукоградов, при котором наукограды, как правило, ассоциируются с наименованием «технополисы» или «технопарки». Несмотря на различия в названиях, цель подобных образований одинакова: сосредоточить в одном месте всю необходимую инфраструктуру для развития наукоемкого бизнеса (изобретателей, бизнес-консультантов, финансовые учреждения и так далее) и предоставить высокотехнологичным предприятиям возможность коллективно использовать эту инфраструктуру на максимально льготных условиях. Об этом свидетельствуют и многочисленные толкования понятия технополис (technopolise: от греч. techne — мастерство и polis — город) как современной формы территориальной интеграции науки, образования и высокоразвитого производства, которая представляет собой единую научно-производственную и учебную, а также жилую и культурно-бытовую зону, объединенную вокруг научного центра, обеспечивающую непрерывный инновационный цикл на базе научных исследований. Таким образом, при названном подходе акцент законодателя формируется на закреплении наукограда как особой разновидности территории, включающей в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых направлено на реализацию науки и государственной научно-технической политики.

Среди преимуществ данного подхода в правовом регулировании наукоградов следует отметить, во-первых, формирование наиболее оптимальных форм взаимодействия науки и производства, поскольку такое функционирование наукограда строится на основе органичного соединения новейших научных идей и внедренческой деятельности, доведенной до стадии массового выпуска новой продукции. Во-вторых, при таком подходе наукограды формировались бы прежде всего при научных центрах и университетах, не имея строгой привязки к территориальным основам функционирования муниципалитетов, поскольку государственные

и муниципальные органы могут участвовать, но не должны быть базовыми финансовыми донорами наукоградов, а в развитии территории наукограда равным образом заинтересованы как научные учреждения, так и представители бизнес-структур, что превращает технополис не столько в территорию осуществления местным сообществом и формируемыми им органами местного самоуправления зону решения «публичных дел», сколько в территорию партнерства государственных, муниципальных, научных и бизнес-структур в развитии экономических, технико-технологических, научно-исследовательских, коммуникационных, социально-бытовых и прочих вопросов, далеко выходящих по своей значимости и объему по отношению к организационным, территориальным, экономическим и иным основам именно местного самоуправления.

В случае же если федеральный законодатель и дальше полагает возможным особый подход к связи «наукоград — муниципальное образование», то с учетом положений ст. 12, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ следует нормативно установить право-

вые особенности осуществления именно местного самоуправления в наукоградах, базовые принципы взаимодействия органов местного самоуправления наукоградов с органами государственной власти как по решению вопросов местного значения в интересах населения, проживающего на территории наукограда, так и форм и порядка участия органов местного самоуправления самостоятельно или во взаимодействии с органами государственной власти в реализации полномочий в области науки и государственной научно-технической политики на территории наукограда.

В противном случае существующий подход в применении бланкетного способа правового регулирования особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и его продолжающееся отражение в законопроекте № 40361-8 не только не оправдано, но и не достигает своего целеполагания, излишним образом засоряет и без того крайне обширное как по форме, так и по содержанию законодательство о местном самоуправлении в России.

Литература

1. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. 2-е изд. Москва : Проспект, 2009. 565 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-13-17

Академгородки, инновационные и научные центры: отграничение наукоградов от смежных явлений

Шугрина Екатерина Сергеевна, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор eshugrina@yandex.ru

В статье говорится о возможных механизмах создания на территории города города науки, показываются особенности наукоградов, ЗАТО, инновационных центров, академгородков и университетских городков. Анализируется не только новейший российский опыт создания подобных городков, но и советские разработки.

Ключевые слова: наукоград, академгородок, научный центр, ЗАТО, город науки, университетский город.

Science Campuses, Innovation and Research Centers: Demarcation of Science Cities from Related Phenomena

Ekaterina S. Shugrina, Head for Research of the Basic Department of Municipal Law and Urban Studies of the Yuga State University, Professor of the Department of Constitutional Law of the Saint Petersburg State University, LL.D., Professor

The article describes possible mechanisms of creation of a city of science within an urban settlement, shows special aspects of science cities, closed administrative territorial units, innovation centers, science and university campuses. The author analyzes not only the recent Russian experience of creation of such campuses but the Soviet developments as well.

Keywords: science city, science campus, research center, closed administrative territorial unit, city of science, university city.

1. 27 мая 2022 г. в рамках Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе: V ежегодные муниципальные чтения» состоялось расширенное заседание научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики

Югорского государственного университета. Цель дискуссии — обсудить гипотетическую возможность создания первого гуманитарного наукограда на территории Ханты-Мансийска.

Создание гуманитарного наукограда глава города объяснил поиском возможных направлений развития территории в условиях, когда у города

полностью отсутствует собственное производство. Другая особенность города связана с тем, что город не боится идти на эксперименты, выступать пилотной площадкой. Например, Ханты-Мансийск регулярно занимает первые места по проекту «Умный город», на территории города активно реализуется программа «Безопасный город»; город регулярно занимает лидирующие позиции в индексе Минстроя России по качеству городской среды; Ханты-Мансийск выступал пилотной площадкой по муниципальному контролю. В новейшей истории Ханты-Мансийск уже сумел решить задачу по созданию на своей площадке спортивной базы.

Как сказал глава города в ходе заседания, «самостоятельную ценность имеет и движение к получению статуса гуманитарного наукограда». Это позволит привлечь ученых. По словам М.П. Ряшина, необходимо формировать механизм повышения местной научно-исследовательской активности, предусматривать элементы стимулирования научной деятельности. Отдельной задачей является привлечение на постоянной основе известных представителей научных сообществ, формирование собственных научных школ.

Присутствующие поддержали высказанные предложения, обозначили возможные контуры идеи по созданию наукограда, обсудили возможные направления деятельности.

Следует отметить, что именно сейчас уделяется большое внимание пространственному развитию страны, эффективному развитию территорий малых и средних городов. В этом году большое значение приобретают меры, направленные на противодействие имеющемуся санкционному давлению и создание собственных научных разработок в разных сферах. Поэтому обсуждаемые задачи приобретают дополнительную значимость.

Очевидно, что для осуществления высказанных идей необходимо иметь представление о тех возможностях, которые предоставляет действующее законодательство, вспомнить опыт создания научных городков в советское время. С этой точки зрения все имеющееся многообразие российских моделей можно разбить на две большие группы: научно-правовой статус получает вся территория муниципального образования или его часть. Отдельная задача — создание научного центра на территории города.

2. Анализ действующего федерального законодательства показывает, что научно-правовой статус, который присваивается всей территории муниципального образования, есть только у наукоградов и закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

И ЗАТО, и наукограды — территории, имеющие научно-производственные базы, которые создавались по решению высших органов государственной власти. И наукограды, и ЗАТО создавались как «урбанистическая элита», по своей функциональной структуре принадлежали к городам нового типа. Это проявлялось, например, в гарантированно высоком финансировании, оснащении научных институтов и их подразделений самым современным

оборудованием, привилегированным положением жителей, особым (столичным) товарным снабжением. Территории обладали автономным и повышенной надежности электро- и водоснабжением, высоким качеством градостроительства. Эти территории должны были позволять хорошо и удобно работать, достойно жить и пристойно отдыхать¹. Жители всегда знали, что особый статус территории связан с выполнением важных общегосударственных задач.

Если для наукоградов в целом выдерживалось сочетание трех базовых элементов «наука — образование — производство», то в ЗАТО это не всегда присутствовало. Некоторые исследователи приходят к выводу, что «советская модель» не включала университеты как базовый элемент города науки².

2.1. *Наукограды*. Все территории, получившие статус наукограда, создавались еще в советское время. В составе наукограда, как правило, присутствуют центры фундаментальной и прикладной науки, а также опытные и промышленные производства соответствующего профиля³.

Термин «наукоград» был введен в научный оборот в августе 1991 г. что дает формальное основание считать эту дату началом формирования государственной политики в отношении наукоградов⁴.

Погрузившись в проблематику наукоградов, с удивлением обнаружила, что зарождение государственной политики в отношении наукоградов произошло по инициативе лидеров местного самоуправления наукоградов⁵. Это следует не только из воспоминаний очевидцев, но и из текста Указа Президента РФ от 7 ноября 1997 г. № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий», где прямо говорится о необходимости государственной поддержки муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукограды), осуществляющими научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки и подготовку кадров по приоритетным для государства направлениям развития науки и техники.

В ст. 1 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О статусе наукограда Российской Федерации» определено, что наукоград — муниципальное образование со статусом

¹ Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города — сегодняшние точки роста // Мир России. 2008. № 1. С. 27–28.

² Малышева А.А., Монахов И.А., Барсукова Н.Е., Веселов И.Н. Наукограды России и Великобритании: «cui bono»? // Инновации. 2016. № 7. С. 41.

³ Более подробно об этом см., например: Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города — сегодняшние точки роста // Мир России. 2008. № 1. С. 20–49; Агирречу А.А. Особенности формирования наукоградов России // Проблемы урбанизации на рубеже веков / отв. ред. А.Г. Махрова. Смоленск: Ойкумена, 2002. С. 133–144.

⁴ На сайте «Союза развития наукоградов» говорится, что термин «наукоград» был введен впервые в городе Жуковском Московской области Спартаком Петровичем Никаноровым и Натальей Константиновной Никитиной при создании движения «Союз развития наукоградов». Более подробно об этом см.: <https://naukograds.ru/>

⁵ Доклад «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7, 8, 9.

городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В самом законе сформулированы критерии, которые позволяют соответствующему муниципальному образованию претендовать на получение этого статуса. Анализ данных критериев показывает, что на соответствующей территории на момент присвоения соответствующего статуса уже должен быть довольно высокий научно-производственный потенциал. «Наукоград потому и наукоград, что в его основе — наука. Передовая, современная наука не делается в одиночку, ее поддержание и развитие возможно лишь тогда, когда есть критическая масса и отлаженная инфраструктура научного сообщества»⁶.

В настоящее время статус наукоградов присвоен 13 муниципальным образованиям, которые расположены на территориях 5 субъектов РФ. Кроме того, есть Петергоф, у которого был данный статус. Петергофу статус наукограда был присвоен в 2005 г. на пять лет; продления статуса не произошло. Называются разные причины сложившейся ситуации, одна из них — невыполнение взятых обязательств⁷. В контексте задачи, обозначенной главой Ханты-Мансийска именно Петергоф как наукоград представлял определенный интерес, поскольку в отличие от остальных наукоградов к направлениям его развития были отнесены исследования, связанные с восстановлением и содержанием музейных, исторических и культурных ценностей⁸. Петергоф — единственный наукоград, в деятельности которого хоть и пунктирно, но проявляется гуманитарная направленность исследований.

2.2. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). В ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) «О закрытом административно-территориальном образовании» говорится, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в особом порядке, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 (ред. от 16.02.2021) «Об утверждении перечня закрытых административно-тер-

риториальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов», в настоящее время статусом ЗАТО обладают 38 муниципальных образований, расположенных на территории 22 субъектов Российской Федерации и имеющих ведомственное подчинение Министерству обороны РФ, Министерству промышленности и торговли РФ, государственным корпорациям «Росатом» и «Роскосмос».

Значительная часть вышесказанного в отношении наукоградов применима и к ЗАТО, хотя для данных территорий цель, ради которой создавалось ЗАТО, имела значительно большую окраску. Более серьезными были и дополнительные меры социальной поддержки и защиты жителей, включая особое медицинское обслуживание.

Необходимо добавить, что особый режим секретности и безопасности территории означает ее физическую изоляцию от внешнего мира и особый режим въезда-выезда. В последние годы стали приниматься различные решения, направленные на то, чтобы данные территории стали «видимыми» для привлечения инвестиций, выполняли функции обычных городов. Например, 8 ЗАТО (в том числе 5 ЗАТО атомной отрасли) присвоен статус территорий опережающего социально-экономического развития⁹.

Несмотря на традиционно особое отношение к ЗАТО, эти территории не избежали серьезных проблем. Как верно подметил один из выступавших на совещании в Совете Федерации, «территории с жителями поместили за забор, а поместив за забор, про них забыли». Сейчас для большинства федеральных органов государственной власти ЗАТО являются «обычными городскими округами», которые иногда воспринимаются как города областного значения. Люди и инфраструктура стареют; заниматься привлечением инвестиций для развития территории в условиях особого административного режима не очень просто. А ведь эти территории по-прежнему имеют важное общегосударственное значение¹⁰.

3. От наукоградов и ЗАТО следует отличать ряд других территорий, в том числе:

- инновационный центр «Сколково» и иные инновационные научно-технологические центры;
- академгородки и университетские городки.

Если инновационный центр «Сколково» и научно-технологические центры создавали в начале 2000-х годов, то академгородки и университетские городки создавали значительно раньше — в советское и даже дореволюционное время. Другая особенность связана с тем, что академгородки, университетские городки в России не имеют официального научно-правового статуса, хотя

⁶ Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города — сегодняшние точки роста. С. 28.

⁷ См., напр.: https://www.dp.ru/a/2007/10/22/Petergofu_s_trudom_dajutsja или <https://gazeta.spb.ru/28871-0/>

⁸ Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу» // СПС «Гарант».

⁹ По материалам Совещания с участием представителей государственных органов «О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований». М., Совет Федерации. 18 ноября 2021 г. С. 6, 41.

¹⁰ Более подробно об этой дискуссии см. видеозапись совещания на тему «О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований», прошедшего 18 ноября 2021 г. в Совете Федерации, которая размещена на сайте: <https://www.youtube.com/watch?v=70nSjyb6tjo>

попытки изменить эту ситуацию предпринимались неоднократно.

3.1. *Сколково и инновационные научно-технологические центры.* В Федеральном законе от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об инновационном центре “Сколково”» говорится, что инновационный центр «Сколково» — совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры. Территория Центра — земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта и определенной в установленном Правительством РФ порядке, и принадлежат на праве собственности или на праве аренды управляющей компании. Иными словами — это не муниципальное образование или иное публично-правовое образование. Территорию «Сколково» составляют части территорий нескольких муниципальных образований, первоначально расположенных в границах Одинцовского района Московской области. Собственных органов местного самоуправления у Сколково нет; функции управления территорией осуществляет управляющая компания, которой переданы некоторые полномочия органов публичной власти.

Подобный подход присутствует и в Федеральном законе от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В нем говорится о том, что инновационный научно-технологический центр — совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством РФ территории. Для целей управления создается фонд, управляющая компания. Также, как и в случае со «Сколково», на территории инновационного научно-технологического центра не осуществляются полномочия органов местного самоуправления, которые возложены соответствующим федеральным законом на управляющую компанию.

3.2. *Академгородки или научные городки.* Решение о создании академгородков принималось еще в советское время на уровне высших органов власти и каждый раз являлось уникальным, нацеленным на решение конкретной общегосударственной задачи.

Первый академгородок был создан в Новосибирске. Научный центр строился в отдалении от признанных научных столиц — Москвы и Ленинграда, с тем чтобы оторваться от существующих авторитетов. Это же правило касалось и томских ученых, несмотря на то что их десант в Новосибирск был внушительным. Основатели академгородка стремились создать возможности для рождения новых научных школ. По их мнению, «активная помощь наиболее талантливым и передовым коллективам позволит решить и другую задачу — очистить науку от лжеученых, от бесплодных институтов».

В структуре академического городка предусматривался университет, студентам которого должны читать лекции ученые, делающие науку в академических институтах. Университет не должен был иметь собственных учебных лабораторий, предполагалось, что его студенты будут практиковаться на новейшем оборудовании этих институтов¹¹.

Правда, в 2012 г. данная уникальная конструкция чуть не была разрушена на основании решения районного суда, когда судья Советского района г. Новосибирска вынес решение о том, что в физико-математической школе при Новосибирском государственном университете не могут преподавать ученые СО РАН и профессора университета, а только учителя, окончившие педагогический вуз. Новосибирский областной суд после вмешательства прессы это решение районного судьи отменил¹².

Основатели Академгородка смогли заложить междисциплинарность научных исследований, собрать блестящий состав молодых ученых; к работе в начале 1960-х привлекалось большое количество выпускников московских и ленинградских вузов, которых специально отбирали и приглашали, пока они были на старших курсах (среди прочего, им создавались привлекательные жилищно-бытовые условия). Уникальные градостроительные и архитектурные решения были нацелены на создание условий для научной деятельности. Любопытно, что приоритет науки и творчества проявлялся во многом. Например, ни один глава Советского района, частью которого является Академгородок, не мог быть назначен на должность без согласования с руководством Сибирского отделения Академии наук.

В новейшей российской истории дважды предпринимались усилия по принятию федерального закона о статусе академгородков в Российской Федерации. Каждый раз подготовленные законопроекты получали отрицательные заключения и снимались с дальнейшего рассмотрения. Одна из причин — попытка изменения механизма финансирования этих территорий.

Проект федерального закона № 97801992-2 «О статусе академгородка Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу в 1997 г. членом Совета Федерации от Томской области В.М. Крессом. В первой статье данного законопроекта говорилось, что академгородком является муниципальное образование в форме академического научного центра Российской Федерации, специально созданного или создаваемого для ведения и обеспечения многопрофильной комплексной научной, научно-педагогической и научно-технической деятельности. Академгородок, как академический научный центр, координационно объединяет деятельность входящих в его состав академических научных учреждений и организаций, учебных учреждений отраслевых научно-технических организаций и опытно-производственных предприятий, направленную

¹¹ Ложкин А. Академгородок. Судьба утопии. URL: <https://alexander-loz.livejournal.com/123023.html>

¹² Люлько А. К вопросу о необходимости юридического статуса для академгородков // Власть. 2013. № 4. С. 23–25.

на проведение комплексных междисциплинарных научных исследований и практическую реализацию их результатов. Академгородок имеет необходимую систему инженерных и транспортных сооружений, коммуникаций и служб, обеспечивающих эффективную научную, научно-техническую, опытно-производственную и инновационную деятельность, а также сферу социальных и коммунальных услуг.

В 2013 г. депутаты Государственной Думы А.А. Журавлев, С.А. Жигарев внесли проект федерального закона № 242173-6 «О статусе академгородков в Российской Федерации». Под академгородком было предложено понимать муниципальное образование, на территории которого осуществляется научная, научно-техническая и инновационная деятельность, направленная на получение новых научных знаний в различных сферах науки, подготовку научных кадров высшей квалификации, создание новых технологий и техники и их реализацию.

В настоящее время все общепризнанные академгородки являются административными районами больших городов (Новосибирска, Томска, Иркутска, Красноярска).

3.3. *Университетские городки* — это общемировая практика. В России они стали создаваться еще в дореволюционное время, хотя в настоящее время в России их почти нет; чаще используется другой термин — «университетский кампус».

Университетский город — это населенный пункт, в котором большую часть населения составляют студенты. Университет может быть крупным по размеру, может также включать в себя несколько специализированных институтов, либо в городе находятся несколько равнозначных вузов¹³.

Принято считать, что классическим российским университетским городом является Томск. По статистике, каждый пятый житель города — студент; еще в 2015 г. Томск зарегистрировал товарный знак «Университетская столица России». Зарубежный

опыт показывает, что университеты зачастую являются «невидимыми» для города, органы управления городом не используют весь потенциал университетского городка¹⁴.

Иннополис — первый российский город, построенный с нуля на постсоветском пространстве; город отличается нестандартной архитектурой, удивительными разработками. Например, ключевой показатель эффективности работы мэрии — индекс счастья жителей¹⁵. Иннополис имеет статус городского поселения, расположенного около Казани (Республика Татарстан). В нем настолько мало жителей, что вместо представительного органа собирается сход жителей, а сама мэрия размещается на первом этаже жилого дома. Но говорить об Иннополисе как об университетском городе пока рано — слишком мало времени прошло с момента создания. Официальное открытие города состоялось 9 июня 2015 г., хотя университет начал принимать студентов в 2013 г.

Иннополис и Сколково являются примером создания научных центров «с нуля». Результаты проявятся чуть позже, но уже видно, что в отличие от академгородков, создававшихся в советское время, немалое внимание уделяется конкурентоспособности создаваемых продуктов, привлечению бизнеса. Введено понятие «резидент», означающее обязательную аффилиацию создаваемого продукта с данной территорией, хотя сами резиденты физически могут находиться и за пределами территории Сколково или Иннополиса. Использование дистанционных технологий позволяет устранить многие барьеры в работе и общении, однако наличие научной среды, возможность непосредственного общения и обсуждения тех или иных научных идей является отдельной самостоятельной ценностью.

Подводя итог проведенному экспресс-обзору, следует отметить, что подобные наработки вполне могут быть использованы и в Ханты-Мансийском автономном округе при проработке вопроса о создании наукограда или иного научного городка.

¹³ Богомолов А.В. Университетский город как основа бренда территории // Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы : материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2014. С. 77–80.

¹⁴ Более подробно об этом см., например: Университетский город: архитектура смыслов : сб. статей / под ред. А.И. Щербинина и А.Н. Расходчикова. М., Томск, 2021. 152 с.

¹⁵ По материалам сайта <https://innopolis.com/>

Литература

1. Агирречу А.А. Особенности формирования наукоградов России / А.А. Агирречу // Проблемы урбанизации на рубеже веков : сборник научных статей / ответственный редактор А.Г. Махрова. Смоленск : Ойкумена, 2002. С. 133–144.
2. Лаппо Г.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города — сегодняшние точки роста / Г.М. Лаппо, П.М. Полян // Мир России. 2008. № 1. С. 27–28.
3. Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования / В.Я. Любовный. Москва : Эконом-Информ, 2018. 445 с.
4. Миронова С.М. Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) / С.М. Миронова // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16–25.
5. Нарутто С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Норма, 2017. 272 с.
6. Университетский город: архитектура смыслов : сборник статей / под редакцией А.И. Щербинина и А.Н. Расходчикова. Москва ; Томск : Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2021. 152 с.

Некоторые современные проблемы теории и практики территориальной организации (устройства) публичной власти в Российской Федерации. Часть 1*

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

Представлены результаты анализа характеристик системы административно-территориального устройства в Российской Федерации в соотношении с территориальной организацией публичной власти. В конституционном праве обозначилась тенденция теоретического обоснования достаточности использования только термина «территория» в теории территориальной организации публичной власти. На основе результатов анализа современного понимания и толкования различных историко-правовых и конституционно-правовых аспектов территориального устройства (организации) публичной власти в Российской Федерации обоснован вывод, заключающийся в отсутствии доктринальных положений теории и практики территориальной организации публичной власти, разделяемый большинством теоретиков и практиков. Обоснована необходимость формирования теории административно-территориального устройства в Российской Федерации как в федеративном государстве.

Ключевые слова: государственное устройство, федеративное устройство, территория, территориальная единица, административно-территориальная единица, публично-территориальный, административно-территориальное деление, административно-территориальное устройство.

Some Modern Problems of Theory and Practice of the Territorial Organization (Structure) of Public Government in the Russian Federation. Part 1

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

The article presents results of an analysis of characteristics of the system of the administrative territorial structure in the Russian Federation in correlation with the territorial organization of public government. Constitutional law witnesses a trend for theoretical justification of sufficiency of the use of the “territory” term alone in the theory of the territorial organization of public government. Based on the results of an analysis of modern understanding and interpretation of various historical, legal and constitutional law aspects of the territorial structure (organization) of public government in the Russian Federation, the author justifies the conclusion shared by the majority of academicians and practitioners that there are no doctrinal provisions of the theory and practice of the territorial organization of public government. The need to establish a theory of the administrative territorial structure in the Russian Federation as a federal state is justified.

Keywords: state structure, federal structure, territory, territorial unit, administrative territorial unit, public territorial, administrative territorial division, administrative territorial structure.

В последнее время исследованию различных аспектов юридического института территориальной организации¹ публичной власти в Российской Федерации посвящено немало научных публикаций, монографий и диссертационных работ.

В то же время следует констатировать, что, во-первых, многие концептуальные теоретические и практические положения формирующегося нового по названию института территориальной организации публичной власти являются в некоторых случаях новыми и отличными по содержанию от прежних юридических институтов (объединенных в теории и истории государства и права под наименованием формы государства). Во-вторых, формирующиеся положения института территориальной организации публичной власти, которые, как предполагается, должны в скором будущем приобрести свойство доктринальных, в настоящее время все еще являются «неустойчивыми». Во всяком случае, такая «неустойчивость» отчетливо проявляется в отсутствии доктринальных положений теории и практики территориальной организации публичной власти, разделяемых большинством теоретиков и практиков.

С другой стороны, исследования юридического феномена территории в истории и теории государства и права, в конституционном (государственном) праве имеют достаточно длительную историю, сформировавшиеся традиции и апробированные методы исследований этого феномена как в отечественной юриспруденции (в том числе

¹ Бондарь Н.С. Территория как конституционно-правовая категория // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. № 4. Том 3. С. 7–14; Даныо А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 24 с.; Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2013. 25 с.; Лексин И.В. Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы. М., 2013. 341 с.; Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.; Некрасов С.И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 25–29; Нифанов А.Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород. 2020. 49 с.; Территория в публичном праве / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова; Моск. гос. юрид. ун-т имени О.Е. Кутафина. М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. 319 с.; Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 50 с. и др.

* Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 20-011-00791.

и в советский период), так и в зарубежных правовых исследованиях². В настоящее время спектр этих исследований, как уже было отмечено, может быть объединен в рамках научных изысканий в сфере теории и практики территориальной организации публичной власти в Российской Федерации. Он простирается от исследования проблем формирования теории феномена территории в публичном праве (в контексте углубленного исследования содержания правовой категории «форма территориальной организации государства» в истории и теории государства и права) до института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, статуса федеральной территории и др.

В связи с внесением в 2020 г. поправок в Конституцию РФ и с последующим затем принятием федеральных законов о публичной власти³, а также в еще большей степени после внесения в Государственную Думу в конце 2021 г. законопроекта о радикальной реформе местной власти⁴ в большей степени, чем за последние почти тридцать лет, обострилась и актуализировалась проблема отсутствия современной удовлетворительной правовой теории административно-территориального устройства (организации) публичной власти в Российской Федерации. С практической точки зрения особое значение имеет, прежде всего в рамках такой теории, отсутствие обоснования и описания административных, отражающих материальные объекты, характеристик территориальных единиц и территориальных образований, которые были бы достаточны для формирования публично-территориальных единиц и публично-территориальных образований, а также административно-территориальных единиц и административно-территориальных образований в системе территориальной организации публичной власти в Российской Федерации. Прежде чем представить теоретические и практические результаты исследования некоторых аспектов соотношения теории административно-территориального устройства (организации) публичной власти в Российской Федерации и в целом территориальной организации публичной власти в государстве, приведем типичные примеры, характеризующие состояние исследований в этой сфере. Главный акцент в этом обзоре следует сделать на выделении и формулировании современных проблем административно-территориального устройства (организации) публичной власти в Российской Федерации.

Развернутый обзор и анализ современного понимания и толкования различных историко-правовых и конституционно-правовых аспектов территориального устройства (организации) публичной

власти в Российской Федерации и в зарубежных странах представлены в монографии⁵ сотрудников Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина С.В. Нарутто, Е.С. Шугриной, И.А. Исаева и И.А. Алебастровой. Несмотря на то что после выхода монографии в свет прошло уже более 10 лет и что при внимательном анализе у авторов монографии обнаруживаются зачастую различия в подходах к современному толкованию некоторых важных аспектов исследуемой темы, этот научный труд до сих пор остается наиболее обобщенным и отражающим актуальные теоретические и практические аспекты в теории территориального устройства (организации) публичной власти. Обратим внимание лишь на один пробел в указанном научном труде, трактовка которого имеет важное значение для исследования избранной темы в настоящей статье. Авторы используют применительно к территории в публичном праве многократно и широко такую терминологию, как «территориальное устройство», «территориальная организация», «территориальное деление»⁶. Эти термины иногда в конкретных случаях используются в одинаковом контексте и не всегда без объяснения и обоснования причин использования того или иного термина⁷. К сожалению, и в других научных публикациях и диссертационных исследованиях, к содержанию которых автор будет обращаться ниже, обоснование использования вышеуказанных терминов также зачастую не приводится. В рамках результатов исследований, представленных в настоящей статье, применительно к анализу административно-территориального устройства, административно-территориальной организации, административно-территориального деления в Российской Федерации автор будет использовать, по его мнению, наиболее обобщающую терминологию — административно-территориальное устройство.

Принципиально важно выделить из общей темы исследований территориального устройства публичной власти прежде всего собственно юридическую теорию территории государства, «очерченную государственной границей, в пределах которой государство осуществляет свою юрисдикцию»⁸. При этом, как обоснованно указывает С.В. Нарутто, территорию государства необходимо рассматривать и классифицировать в виде двух «территориальных пространств»: 1) собственно территории государства, очерченной государственной границей, в пределах которой оно осуществляет свою юрисдикцию,

⁵ Территория в публичном праве...

⁶ Территория в публичном праве... С. 33, 55, 65, 147–148, 150, 166 и др. В указ. монографии «Территория в публичном праве...» С.В. Нарутто, ссылаясь на профессора С.Н. Бабурина, обращает внимание и на возможность использования еще одного термина — «структура территории», понимаемого как внутреннее устройство государства.

⁷ Более того, Конституционный Суд РФ применительно к правовому понятию «территории» не вводит различий между термином «устройство» и термином «организация». Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П понятие территориального устройства государства равнозначно территориальному «способу организации публичной власти», «основе построения и функционирования системы органов государственной власти».

⁸ Территория в публичном праве... С. 33.

² См., например: Территория в публичном праве...; Дементьев А.Н. Историко-правовые аспекты административно-территориального устройства России // Московский юридический форум онлайн — 2020 : сб. тезисов докладов : в 4 ч. Ч. I. М. : РГ-Пресс, 2020. С. 295–296.

³ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 473-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

и 2) территориальных пространств, на которых суверенные права определяются в соответствии с нормами международного права⁹.

Именно такой, обозначенный первым, «внутренний» юридический статус территории государства должен рассматриваться и анализироваться с точки зрения административно-территориального устройства территории государства и его частей. Главной юридической характеристикой территории государства, а также его частей является формально юридически закреплённая граница, которую, как представляется, и называют административной границей. Во всяком случае, именно этот признак отличает формальную «юридическую» территорию от иных характеристик территории — географических, физических, политических, исторических, экономических и пр. Формально установленная органами публичной власти граница как территории государства, так и границы территории его частей является отличительной характеристикой «юридической» территории.

В постсоветское время в Российской Федерации, как справедливо указывают авторы монографии, происходит вытеснение использования таких терминов, как «государственное устройство», «национально-государственное устройство», «политико-территориальное устройство», «административно-территориальное устройство»¹⁰. Вместо этих терминов используются термины «территориальное устройство государства», «государственно-территориальное устройство», «федеративное устройство», «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации». В последнее время все чаще используется понятие «территориальное устройство (организация) публичной власти». По обоснованному мнению И.А. Алебастровой, «наиболее приемлемым и удачным для характеристики территориального аспекта организации власти в пределах государственной границы каждой отдельно взятой страны является понятие “территориальная организация” (или “территориальное устройство”) публичной власти в государстве»¹¹. Здесь же отметим, что И.А. Алебастрова отождествляет понятия «территориальное устройство» и «территориальная организация», что вряд ли можно считать обоснованным.

Представляется целесообразным на основе сравнительного анализа многочисленных обозначенных выше дефиниций типичных терминов, используемых в научных публикациях, в монографических и диссертационных исследованиях, попытаться обосновать возможность практического использования конкретных терминов в нормативном правовом ре-

гулировании общественных отношений, возникающих в сфере территориальной организации публичной власти в Российской Федерации. Вначале выделим принципиальное положение, которое является хрестоматийным и не опровергается большинством теоретиков и практиков применительно к характеристике современного территориального устройства публичной власти в Российской Федерации. Оно заключается в следующем. Территория Российской Федерации делится на территории субъектов Российской Федерации, обладающие значительной автономией относительно центральной власти, что с точки зрения формы государственного устройства позволяет отнести Российскую Федерацию к одной из форм государственного устройства, называемой федеративным государством. В противоположность федеративным государствам в унитарных государствах территория государства делится на части, которые не обладают такой автономией. Эти положения и в истории, и в теории государства и права, и в конституционном (государственном) праве являются общеизвестными аксиомами и доктринальными положениями¹².

В теории государства и права сложились разные подходы к содержанию административно-территориального устройства в унитарных и в федеративных государствах. Основываясь на доктринальных положениях теории государства и права, а также на современных исследованиях территориального устройства государств¹³, необходимо отграничить два принципиально отличающихся способа формального закрепления территориального устройства в государстве, а не только территориального устройства государства. Первый способ — закрепление политико-правовой структуры территориальной организации публичной власти на конституционном уровне. В федеративных государствах — установление перечня субъектов федерации, уровней и общего территориального устройства организации местной власти (местного самоуправления). В унитарных государствах — установление административного территориального устройства. Причем в унитарных государствах административное территориальное устройство по территориальным уровням осуществления публичной власти, установленным в конституции, может быть намного сложнее территориальной структуры публичной власти федеративных государств. Типичным примером такого унитарного государства является Франция¹⁴.

С.И. Некрасов, анализируя научные публикации, справедливо обращает внимание на то, что «преобладающее в юридической и политологической литературе деление государств в зависимости от формы их территориального устройства на федеративные, унитарные и региональные далеко не всегда соответствует реалиям современной

⁹ Территория в публичном праве...

¹⁰ Там же. С. 32, 122, 149 и др.

¹¹ Территория в публичном праве... С. 148. И.А. Алебастрова пишет: «Понятие “территориальное устройство государства” (“территориальная организация государства”) не дает представления о том, что в рамках территории подавляющего большинства современных государств существует не только власть самого государства, но и власть относительно обособленных частей его территории, прежде всего субъектов Федерации, автономных и муниципальных единиц, поэтому его можно использовать для характеристики власти самого государства по отношению к частям своей территории, но с его помощью невозможно показать роль публичной власти самих этих территориальных частей территории государства».

¹² Следует отметить, что существуют некоторые исключения из этих правил. Примером может являться регионалистское государство.

¹³ Обстоятельный анализ состояния научных разработок и практики в этой сфере общественных отношений представлен в монографии «Территория в публичном праве...».

¹⁴ Отнесение Франции к типичному унитарному государству в современных условиях должно учитывать также и регионалистские тенденции в территориальной организации публичной власти в этой стране.

государственно-правовой действительности...»¹⁵. Действительно, большинство юристов и политологов не допускают возможности использования для характеристики территориального устройства федеративного государства наряду с понятием «федеративное устройство» понятия «административно-территориальное устройство». Таким образом большинством исследователей на основе этих аксиом постулируется положение и о том, что унитарные государства делятся на административно-территориальные единицы, а в федеративных государствах на административно-территориальные единицы делятся только территории субъектов федерации. В Российской Федерации это положение формально отражено в правовых позициях Конституционного Суда РФ¹⁶. Это положение является по меньшей мере спорным и требует развернутого обоснования.

Здесь необходимо сделать существенную оговорку: в настоящей статье имеется в виду использование понятия «административно-территориальное устройство» именно наряду, а не вместо понятия «федеративное устройство». К сожалению, в современных публикациях и многочисленных исследованиях, особенно экономистов и географов, понятие «федеративное устройство» Российской Федерации подменяется понятием «административное территориальное устройство» современного Российского государства¹⁷. Этому есть свое объяснение, поскольку в советской истории государственного строительства, несмотря на формально провозглашенное федеративное государство, понятие «федеративное устройство» ни в научный оборот, ни в практику государственного строительства не было «допущено».

Второй способ, сосуществующий с первым, заключается в формировании структуры территориальных единиц в государстве для реализации задач преимущественно исполнительной власти¹⁸. Именно этот способ главным образом и предопределяет административно-территориальное устройство в федеративном государстве. Во всяком случае, в Российской Федерации современное формирование административных территориальных структур федеральной и региональной исполнительной власти, определение статуса населенных пунктов и территориальных единиц может быть систематизировано с учетом именно этих способов территориальной организации публичной власти в государстве. Такое предложение позволяет использовать для теоретического и практического анализа содержания административного статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц, принципов и порядка установления такого статуса

определение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, предложенное профессором С.В. Нарутто¹⁹.

Основываясь на этом определении, можно предложить определение административно-территориального устройства в Российской Федерации. Под административно-территориальным устройством в Российской Федерации понимается разделение территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на части — административно-территориальные единицы и административно-территориальные образования, в рамках которых осуществляется управление государственными и местными делами с учетом исторических, национальных, культурных и социально-экономических особенностей субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и административно-территориальных единиц. В такой трактовке определение административно-территориального устройства полностью будет соответствовать основной цели²⁰ деления территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на административно-территориальные единицы. Необходимо отметить, что в приведенных выше определениях используются обобщенные понятия «административно-территориальная единица» и «административно-территориальное образование». Перечень типов административно-территориальных единиц и образований должен быть установлен на уровне законодательства.

Практика территориального устройства публичной власти в Российской Федерации, если понимать под устройством публичной власти не только наличие законодательных (представительных) и исполнительных органов публичной власти в соответствующих территориальных единицах (субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях), но и наличие иных территориальных единиц, образованных для реализации производных целей государственного управления, свидетельствует об обратном. На это обстоятельство почему-то не обращают особого внимания. Так, например, И.А. Алебастрова лишь отмечает, что «на местном уровне в территориальном делении и устройстве государства... могут сочетаться элементы как политико-территориальной, так и административно-территориальной организации»²¹. Однако со ссылкой на других авторов делается вывод, как представляется, не о сочетании в одной стране, а о существовании двух видов территориальной организации публичной власти на местном уровне в разных государствах: местного самоуправления в федеративном государстве и местного государственного

¹⁵ Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 21.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П, Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 289-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ См., например: Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение: учебник для студентов. М.: Гардарики, 2016. 360 с.

¹⁸ Наряду с территориальными структурами исполнительной власти можно выделить административно-территориальное устройство судебной власти, прокуратуры, контрольно-счетных органов, избирательной системы и др.

¹⁹ Территория в публичном праве... С. 64.

²⁰ Там же. Основной целью деления территории на административно-территориальные единицы, как обоснованно считает С.В. Нарутто, является создание условий для эффективного управления, сохранения целостности и социально-экономического единства территории, поддержания оптимальных отношений между центром и территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения. Сходные формулировки отражены и в правовых позициях Конституционного Суда РФ, так же как и в публикациях большинства исследователей, занимающихся вопросами территориальной организации публичной власти

²¹ Территория в публичном праве... С. 151.

управления в унитарном государстве. Из этого следует невозможность сочетания в одной стране местного самоуправления и местного государственного управления. Однако это не так. Достаточно привести пример существования в пределах городских округов (муниципальных образований) в Российской Федерации городских отделов полиции, которые являются структурным подразделением государственной исполнительной власти. Таким образом, территория городского округа является одновременно территориальной единицей, в которой осуществляется публичная власть — местное самоуправление, и административно-территориальной единицей, в которой осуществляются часть полномочий исполнительной публичной власти в виде государственного управления.

Наряду с указанной выше тенденцией в конституционном праве предпринимаются не совсем удачные попытки теоретически обосновать достаточность использования только термина «территория» в теории территориальной организации публичной власти. По мнению И.В. Лексина, в настоящее время в правовой системе Российской Федерации использование понятия «территория» в юридическом смысле позволяет отказаться от сложившейся исторической практики использования «административно-территориальной» юридической лексики и позволяет решать весь спектр проблем, возникающих в практике правового регулирования и формирования документов стратегического планирования²². Иными словами, в положениях теории и истории государства и права, конституционного и муниципального права, которые нашли свое отражение, начиная от учебных пособий до современных диссертационных исследований, в явном или неявном виде обнаруживается устойчивая тенденция обоснования необходимости отказаться от использования института административно-территориальной устройства в теории и в практике правового регулирования территориальной организации публичной власти в Российской Федерации. Одним из главных факторов, оказывающих определяющее влияние на формирование такой тенденции, является отсутствие на конституционном уровне легальной терминологии, содержащей в ее составе такие определения, как «административно-территориальная организация», «административно-территориальная единица» или «административно-территориальное образование». Что приводит, в свою очередь, к попыткам, как представляется, безуспешного обоснования достаточности использования категории «территория» в различных сочетаниях с определениями «государственная», «публичная», «муниципальная» для характеристики территориальной организации публичной власти в Российской Федерации.

Как отмечается во многих исследованиях, для юридических характеристик публичных правовых субъектов в теории государства и права, в конституционном и муниципальном праве понятие «территория» не является такой категорией, которая

бы исчерпывающим образом и однозначно отражала её юридические свойства. Понятие «территория» используется во многих отраслях знаний (истории, географии, картографии, градостроительстве, экономике, регионалистике, политологии и др.). В большинстве этих отраслей знаний одной из важнейших характеристик территории является описание ее границы. Не являются исключением и юридические науки. Как выше было отмечено, отличительной особенностью юридического установления границ любой территории является необходимость четкого, однозначного и формального описания ее границ, которые были бы закреплены в правовых актах, однозначно определяли бы юрисдикцию органов публичной власти и в пределах которых однозначно бы определялся юридический статус территории. Без четкого описания границ территория не может однозначно нести в себе юридическое содержание и юридические характеристики. Иными словами, для того чтобы отразить специфические юридические особенности, связанные с понятием «территория», необходимо использовать дополнительные определения, которые бы без сомнения указывали на то, что понятие «территория» употребляется прежде всего в юридическом значении и в юридическом контексте отражает юридические характеристики. Таким определением является определение «административный». Его использование является исторически традиционно устойчивым и юридически обоснованным, так же как и производное понятие административной границы территории, которое определяет прежде всего территориальные и пространственные пределы правового статуса территории в рамках возникновения и исторической эволюции государства и формирования способов управления государством в целом и его отдельными частями.

Одной из ключевых проблем формирующейся теории территориального устройства публичной власти является отсутствие строгих и обоснованных юридических характеристик территории, присущих именно «юридической» территории, в которой отражены именно юридические особенности территории. Одной из таких базовых характеристик является определение «административный», несомненно и очевидно несущее в себе юридический смысл. Это определение в сочетании с такой ключевой характеристикой, как административная граница, является базовым и позволяет отличать «юридическую» территорию (административную территорию) и юридическую границу (административную границу) от территории и границы, используемых в других отраслях знаний и на практике. Именно практические аспекты в данном случае имеют важное значение. Понятие «административный» означает и содержит в себе как формально-юридический смысл фиксации границ территории через формально-юридическую фиксацию ее границ органами публичной власти различного уровня. Введение, вернее — сохранение, традиции использования определения «административный» в юриспруденции применительно к территории позволяет сохранить, систематизировать и развить юридические категории административно-территориальной организации (устройства) публичной власти. В частности, система категорий института администра-

²² Лексин И.В. Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства: особенности России и зарубежный опыт: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 23.

тивно-территориального устройства публичной власти позволяет выделить и сохранить базовые элементы теории территориальной организации публичной власти. К таковым базовым элементам относятся прежде всего административно-территориальные единицы и административно-территориальные образования.

Таким образом, представляется обоснованным введение в конституционное право Российской Федерации, наряду с понятиями «федеративное устройство» и «муниципальное устройство» государства, понятий «административно-территориальное деление» государства, «административно-территориальное устройство» его субъектов и муниципальных единиц²³. Основываясь на этом теоретическом выводе, административно-терри-

ториальное устройство в Российской Федерации может быть представлено тремя уровнями: административно-территориальное деление Российской Федерации, административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, административно-территориальное устройство муниципальных единиц. Основываясь на этом выводе, необходимо теоретически, а затем и практически (на уровне правового регулирования) решить проблему установления основных характеристик и критериев, на основе которых должно проводиться деление территории Российской Федерации на территориальные единицы и территориальные образования.

Во второй части настоящей публикации будет представлено подтверждение обоснованности этого теоретического вывода, полученное на основе анализа результатов практики территориальной организации деятельности публичной власти в Российской Федерации.

²³ В такой постановке правовой институт территориального устройства публичной власти должен включать, по крайней мере, группы правовых норм, регламентирующие территориальное (государственно-территориальное, политико-территориальное, федеративное) устройство и административно-территориальное деление государства, статус основных составных частей в федеративном и административно-территориальном устройстве, статус административно-территориальных единиц

государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Литература

1. Бондарь Н.С. Территория как конституционно-правовая категория / Н.С. Бондарь // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 4. С. 7–14.
2. Гейн Е.А. Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Е.А. Гейн. Тюмень, 2006. 32 с.
3. Данько А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.А. Данько. Москва, 2015. 24 с.
4. Дементьев А.Н. Историко-правовые аспекты административно-территориального устройства России / А.Н. Дементьев // Московский юридический форум онлайн — 2020 : материалы форума (г. Москва, 1 апреля — 31 мая 2020 г.). В 4 частях. Ч. 1 : сборник тезисов докладов / председатель редакционного совета В.Н. Синюков. Москва : РГ-Пресс, 2020. С. 295–296.
5. Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления / А.Н. Диденко // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60.
6. Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Ю.В. Ермолаева. Саратов, 2013. 25 с.
7. Лексин И.В. Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства: особенности России и зарубежный опыт : автореферат диссертации доктора юридических наук / И.В. Лексин. Москва, 2013. 54 с.
8. Лексин И.В. О некоторых методологических проблемах конституционно-правовых исследований территориального устройства государства / И.В. Лексин // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2013. № 5. С. 69–86.
9. Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы / И.В. Лексин. Москва : URSS, 2013. 432 с.
10. Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.Н. Максимов. Москва, 2010. 26 с.
11. Некрасов С.И. Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти / С.И. Некрасов // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 7–12.
12. Некрасов С.И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) / С.И. Некрасов // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 25–29.
13. Нифанов А.Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория : автореферат диссертации доктора юридических наук / А.Н. Нифанов. Белгород, 2020. 49 с.
14. Территория в публичном праве : монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2013. 319 с.
15. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз : автореферат диссертации доктора юридических наук / А.Н. Чертков. Москва, 2012. 50 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-24-27

Геоурбанистика в предмете городского права: перспективы правового регулирования

Соколова Анна Игоревна, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
norma_m@inbox.ru

В статье анализируется урбанизация как ведущая тенденция развития территорий в Российской Федерации, исследуется взаимодействие муниципального права и положений неюридических отраслей научного знания. Отмечается негативным фактором то, что законодателем в современных правовых конструкциях не учитываются обоснованные выводы представителей иных наук, определяющих одним из предметов своих исследований город. Указывается на потребность обновления норм муниципального права в целях отражения современной территориальной основы местного самоуправления и основных положений геоурбанистики, а также формирования городского права как комплексной отрасли права.

Ключевые слова: градостроительство, геоурбанистика, территориальное развитие, город, село, урбанизация, территориальная основа местного самоуправления, поселенческий принцип, муниципальное право, городское право.

Urban Geography in the Urban Law Subject: Legal Regulation Prospects

Anna I. Sokolova, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), PhD (Law), Associate Professor

The article analyzes urbanization as a leading trend in the development of territories in the Russian Federation, examines the interaction of municipal law and the provisions of non-legal branches of scientific knowledge. It is noted as a negative factor that the legislator in modern legal constructions does not take into account the reasonable conclusions of representatives of other sciences who define the city as one of the subjects of their research. It points out the need to update the norms of municipal law in order to reflect the modern territorial basis of local self-government and the main provisions of geo-urban studies, as well as the formation of urban law as a complex branch of law.

Keywords: urban planning, geo-urban studies, territorial development, city, village, urbanization, territorial basis of local self-government, settlement principle, municipal law, urban law.

Одной из ведущих тенденций развития научного знания является формирование комплексных институтов посредством проведения междисциплинарных и межотраслевых исследований. Преимуществами подобной практики является то, что юридическая теория может выйти из плоскости доказанных позиций и начать рассматривать прежние категории объемно, с точки зрения иных отраслей права и научного знания. В отношении муниципального права, с одной стороны, обладающего самостоятельностью как отрасли права и научная дисциплина, а с другой стороны, дестабилизированного в свете проводимых законодательных преобразований и практики реализации последних лет, взаимодействие с иными отраслями научного знания представляется перспективным направлением его устойчивости и дальнейшего развития.

«Нестабильность» муниципального права была предопределена изначально, поскольку, являясь комплексной отраслью, оно формировалось на стыке правового регулирования конституционного, административного, гражданского и иных отраслей права. Кроме того, правовая природа российского местного самоуправления выходит за рамки классического предмета отраслевого регулирования, включая в себя совокупность различных общественных отношений, в которые ежедневно вступает житель муниципального образования.

Место жительства населения как территориальная основа определяется одним из наиболее важ-

ных или первичных начал местного самоуправления. При этом как в муниципальном праве, так и в смежных отраслях не содержится непротиворечивой нормативной регламентации статуса местных территорий городского и сельского значения.

Основная причина пробельности правового регулирования, как было отмечено, в сложном и многоаспектном характере институтов. Чтобы определить правовой статус муниципальных образований в целях реализации потенциала их развития, недостаточно использовать только действующие правовые конструкции. Современное состояние общественных отношений в городе или сельском поселении предопределяет анализ политических и экономических, социальных, географических и иных характеристик типичных видов муниципалитетов и межмуниципальных образований, в частности агломераций, в качестве основы непротиворечивого правового регулирования. В социально-экономической географии смежные с муниципальным правом объектные дисциплины геоурбанистика и георуралистика¹, изучающие город и село как формы расселения, уже доказали свою эффективность.

Необходимо отметить, что урбанистика в последние годы поэтапно входит в юриспруденцию²,

¹ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М., 1983. С. 124.

² См., например: Юридическая урбаноология. Урбаноологическая теория: кол. монография: в 2 т. / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. 824 с.

пытаясь определить свое место в правовой системе, чем опосредует дальнейшие межотраслевые научные исследования. В этой связи высоко нужно оценить формирование итогом взаимодействия Югорского государственного университета и Администрации города Ханты-Мансийска в 2018 г. базовой кафедры муниципального права и урбанистики³.

Урбанизация продолжает оставаться мировой тенденцией освоения и развития территорий с XVIII в. И в современную эпоху образ жизни и общественные отношения, свойственные крупным городским центрам или мегаполисам, распространяются на сельские поселения, малые города, районы и в целом государства урбанизированного типа. При этом социально-экономическая география указывает на негативные последствия урбанизации изначально не городских муниципальных образований. Представители науки делают вывод о нарушении в подобных случаях экологического равновесия и проводят аналогию с биологическими связями животного и человека с природой. Представляется, что в подобных случаях размыкается круговорот вещества и изменяется цикличность процессов, тем самым происходит дегенерация⁴.

В этом аспекте урбанизация может быть рассмотрена не просто как географическая характеристика публично-правовых организаций или внутригосударственных миграций населения, а как политико-правовые и социально-экономические процессы преобразования всех сфер общественных отношений, в которые вступает житель муниципального образования и гражданин. С точки зрения экономики последствиями урбанизации последних 20 лет стало сокращение работников в сельских поселениях на три миллиона человек⁵ и рост уровня мирового ВВП в городах с 80% до 95%⁶.

При этом если муниципальное право будет учитывать межотраслевые тенденции развития местных территорий, регулирование общественных отношений на местах обеспечит раскрытие всего потенциала как городов, так и сельских территорий. В противном случае урбанизация может преобразоваться в одну из двух своих крайних форм: гипер- и гипоурбанизации. Первая предполагает собой неконтролируемый и необоснованный рост городских поселений, опосредующий изменение климата, нарушение экологического равновесия, потерю биоразнообразия, перегрузку естественного ландшафта, ухудшение экологии и иные необратимые

последствия, разрушающие не только территории вокруг города, но и сами урбанизированные центры изнутри. В этом аспекте города объективно определяются основными потребителями ресурсов и загрязнителями окружающей среды⁷ — вне грамотного правового регулирования они могут являться «бомбой замедленного действия» для всего мирового пространства. Гипоурбанизация имеет потенциал для возникновения на отдельных территориях с низкой емкостью размещения: невысокой плотностью поселений и малым удельным весом горожан, и тоже не может быть оценена положительно как не способствующая развитию территорий.

Однако не только тенденции развития территории не находят отражения в современном муниципальном праве, но и сама территориальная основа имеет пробельное правовое регулирование. Правовая категория «город» не находит в действующем законодательстве легальную дефиницию и используется как абстрактный термин.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ определяются городское поселение, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородские район и территория. Однако данные дефиниции не раскрывают правовую природу категорий и носят формальный характер. Кроме того, законодателем в рамках подобного нормативного регулирования не учитывается позиция представителей науки социальной географии о том, что муниципальные образования второго уровня являются не географическими, а геопланировочными категориями. В иных нормативных правовых актах с правовой конструкцией города «смешиваются» все «однокоренные» понятия.

Исторически выдвинутая гипотеза о том, что при переходе от социализма к коммунизму выровняются «социальные различия... в территориальном плане»⁹, город и деревня унифицируются в социалистическом обществе¹⁰, до настоящего времени не подтвердилась. Несмотря на то что в редакции, принятой в первом чтении Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹¹, была предпринята попытка максимально унифицировать виды муниципальных образований до трех крупных единиц, подобный отказ от поселенческого начала местного самоуправления был признан абсолютным большинством теоретиков и практиков противоречащим самой природе последнего. Представляется, что и в дальнейшем попытки

³ О кафедре // Официальный сайт Югорского государственного университета. URL: <https://www.ugrasu.ru/university/education/higher-education/institute-of-law/department-municipal-law-urban-studies/> (дата обращения: 01.06.2022).

⁴ Алаев Э.Б. Указ. соч. С. 95.

⁵ Дерябина О.Н., Широкалова Г.С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 27.

⁶ Cadena A. et al. Building Globally Competitive Cities: The Key to Latin American Growth; McKinsey Global Institute; San Francisco, 2011. URL: http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20pubs/MGI/Research/Urbanization/Building%20competitive%20cities%20key%20to%20Latin%20American%20growth/MGI_Building_competitive_cities_full_report.ashx (дата обращения: 23.06.2022).

⁷ Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. Перспективы мировой урбанизации — пересмотр на 2018 год. URL: <https://population.un.org/wup/> (дата обращения: 22.02.2022).

⁸ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Алаев Э. Б. Указ. соч. С. 180.

¹⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 3. Л., 1955. С. 64.

¹¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

сделать универсальными муниципальные образования в России по форме и содержанию не получат развития ни через естественную эволюцию, ни в рамках правового регулирования. Более того, современной социальной географией в рамках единой системы расселения указывается на уникальность каждого проименованного вида муниципального образования, а также называется множество типов переходных населенных пунктов¹², что ложится дополнительным грузом на чашу весов действующей модели законодательного закрепления.

Представители научного коммунизма изначально указывали на то, что формирование различных типов поселений опосредовано обособлением «промышленного и торгового от земледельческого труда и, тем самым, отделением города от деревни...»¹³. Несмотря на то что позиция была выдвинута в иную историческую эпоху и при других жизненных обстоятельствах, она не теряет своей актуальности. Поддержание различного правового статуса различных муниципальных образований необходимо и в силу преобразующегося основного вида деятельности и характера занятости проживающего населения в каждом из них.

В настоящее время во многих сельских поселениях сельское хозяйство меняет свое значение как ведущая сфера трудовой деятельности. Население постепенно переориентируется на включение в большей степени в обрабатывающую и добывающую промышленность, в сферы железнодорожного транспорта, лесного хозяйства, а также туризма¹⁴. Жители определяют свою потребность в развитии новых видов деятельности на местах, в том числе ремесел и территориального строительства. Отдельные представители экономической науки перечисляют более трехсот видов несельскохозяйственной деятельности, имеющих высокий потенциал для развития в современных сельских поселениях¹⁵.

Альтернативой урбанизации, получившей особое распространение в период пандемии коронавирусной инфекции, стала рурализация городов. С точки зрения социальной географии она является общественным процессом, предполагающим собой распространение сельского способа производства, стиля и образа жизни на городское пространство¹⁶; внедрение элементов открытых зеленых пространств, фауны и сельского уклада в городской ландшафт. Ранее распространение рурализации имело место во многих территориальных элементах агломераций.

Территориальное развитие агломераций охватывает функциональное включение новых насе-

ленных пунктов или муниципальных образований и «уплотнение» урбанизированного центра в силу увеличения числа рабочих мест и роста экономического оборота. Правовая природа таких территориальных преобразований требует применения новых методов комплексного правового регулирования агломерациями. Кроме того, и общественные отношения в рамках агломераций отличаются от внутримunicipальных и межмunicipальных и весьма разнообразны.

Необходимо отметить, что эффективность решения вопросов местного значения в агломерациях зависит не только от определенной модели правового регулирования, но и в первую очередь от гибкости управленческих и градостроительных кадров, умения жителей города приспосабливаться к изменяющимся условиям среды, а также от грамотного территориального планирования.

Принятым в первом чтении законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не закрепляется правовая модель ни управления агломерациями, ни территориального планирования или развития как единого публично-правового образования городского типа. Более того, в принципе отсутствует указание на данную правовую категорию, что не соответствует Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, определяющей институт, помимо прочего, общемировой тенденцией пространственного развития, наравне с городскими и сельскими поселениями.

Тем, что законодатель в рамках преобразований муниципально-правового регулирования отказывается от сохранения поселенческого уровня местного самоуправления, предлагая укрупнить муниципалитеты до городских и муниципальных районов, автоматически не создаются новые агломерации. Однако создаются условия для формирования на месте действующих моделей агломераций внутримunicipальных аналогов, периферия которых состоит из населенных пунктов или даже части их территорий.

Указанное может привести к определенному конфликту интересов в силу несовпадения границ агломерации и вновь создаваемых публично-правовых образований по вопросам развития всей территории муниципального образования или его части, составляющей метрополию, а также наложит обязательства по преобразованию относительно устоявшихся правовых конструкций.

Градостроительство, как составная часть геоурбанистики, в советское время распространялось аналогично колонизации в дореволюционной России¹⁷, носило бессистемный характер, что и отражается на внешнем виде и организации современных городов. В силу чего в настоящее время для многих отечественных урбанизированных территорий характерны отсутствие улучшения качества архи-

¹² Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. М., 2013. С. 17.

¹³ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 3. С. 20.

¹⁴ The New Rural Paradigm: Policies and Governance; Rural Policy Reviews. Paris. URL: <http://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance.htm> (дата обращения: 02.05.2022).

¹⁵ Тюрин Г.В. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. URL: <http://rys-strategia.ru/news/2017-07-07-3335> (дата обращения: 30.04.2022).

¹⁶ Алаев Э. Б. Указ. соч. С. 45.

¹⁷ Томас Т.М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 66.

тектуры¹⁸, некомплексность городской застройки и нелогичный рост этажности жилых домов, нарушающих экологические и эстетические требования, вырубка скверов и парков, бессистемность общественных пространств и невысокое качество среды проживания.

Принятые в последнее время федеральные правовые конструкции в сфере градостроительства максимально отделили его от местного сообщества. На уровне регионов представительные органы муниципального образования, которые продолжают избираться населением, сохраняют свою демократическую природу и близки к интересам жителей, исключаются из субъектов, принимающих правила землепользования и застройки, а также нормативы градостроительного проектирования. Таким образом, интерес жителя муниципального образования в сфере градостроительства фактически подменяется интересом государства и администрированием.

Потенциально может иметь место и снижение качества документов градостроительного проектирования, которые не будут проходить необходимые экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых представительным органом.

В зарубежных странах геоурбанистика находит практическую реализацию в непосредственном взаимодействии с профессиональными архитекторами и местным сообществом. Качество градостроительства при этом является основным критерием оценки деятельности органов местного самоуправления. Если результаты урбанизации не отвечают общественному интересу, то достигнутые положительные результаты в других сферах жизнедеятельности на местах нивелируются¹⁹. Практика подтверждает, что снижение объема участия архитектурного и местного сообщества при принятии градостроительных решений приводят к деградации городской среды. Идеи жителей муниципальных образований представляются важнейшим ресурсом развития тер-

ритории поселений и обустройства мест проживания.

Градостроительные полномочия составляют особую ценность в рамках местного самоуправления.

Таким образом, роль социальной и экономической географии, регионалистики очевидна и значительна для муниципального права. При этом одним из факультативных способов дальнейшего выхода муниципального права из «кризиса» и сохранения самостоятельности отрасли в российской правовой системе видится более активное взаимодействие с положениями иных видов отраслевого регулирования и создание на этой основе новых правовых конструкций. В частности, перспективным представляется формирование городского права.

Городское право как вторичное и комплексное системное образование может позволить развиваться в новом векторе положениям иных отраслей права, формирующих ее предмет и метод, не конкурируя с ними, но взаимодействуя. При этом городское право, как новая и современная единица системы права может и должна включать в себя правовую регламентацию различных сфер общественных отношений, участником которых становится горожанин: экономика, экология, культура, отдых и другие. Геоурбанистика содержит в себе значительное число научных знаний, которые определяют природу местного самоуправления в городах, тем самым включение ее в предмет городского права объективно необходимо для достижения поставленных целей.

На основании изложенного представляется востребованной грамотная консолидация и своеобразная гармонизация норм муниципального права с иными отраслями научного знания в целях дальнейшего развития отрасли с учетом сохранения и развития правовой природы местного самоуправления. Идеальной формой подобного развития, не допускающей противоречий между правовыми конструкциями разноотраслевой принадлежности, по аналогии с аграрным правом, видится формирование новой комплексной отрасли права, городского права, и определение геоурбанистики одним из ведущих элементов ее предмета.

¹⁸ Логвинов В.Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 275.

¹⁹ Рой О.М. Роль местного самоуправления в сфере градостроительства // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 99.

Литература

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Э.Б. Алаев. Москва : Мысль, 1983. 290 с.
2. Дерябина О.Н. Специалисты для села и село для специалистов / О.Н. Дерябина, Г.С. Широкалова // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 26–38.
3. Логвинов В.Н. Удивительные приключения урбанизма в России / В.Н. Логвинов // Власть. 2020. № 1. С. 273–278.
4. Маркс К. Сочинения. В 39 томах / К. Маркс, Ф. Энгельс. Т. 3. 1845–1847 / том подготовлен к печати И.И. Прейсом и А.А. Уйбо при участии Г.А. Багатурян ; редактор Я.Б. Турчинс. 2-е изд. Москва : Государственное издательство политической литературы, 1955. 630 с.
5. Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа / Т.Г. Нефедова. Москва : URSS, 2013. 452 с.
6. Рой О.М. Роль местного самоуправления в сфере градостроительства / О.М. Рой // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 92–99.
7. Томас Т.М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе / Т.М. Томас // Российская история. 2009. № 1. С. 65–76.
8. Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория : коллективная монография. В 2 томах / П.А. Астафичев, В.А. Волох, Н.А. Воронина [и др.] ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2021. 824 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-28-32

Процессуальные особенности рассмотрения административных дел с участием выборных должностных лиц местного самоуправления

Шкляр Татьяна Александровна, заместитель Председателя Верховного Суда Республики Крым, кандидат юридических наук
tatyana.sh.01@mail.ru

В статье обсуждаются процессуальные особенности рассмотрения административных дел о досрочном прекращении полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления с учетом особенностей процессуальной формы административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административное дело, процессуальные сроки, подсудность административных дел, местное самоуправление, досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования.

Procedural Features of Review of Administrative Cases Involving Elected Local Self-Government Officials

Tatyana A. Shklyar, Deputy Presiding Judge of the Supreme Court of the Republic of Crimea, PhD (Law)

The article describes procedural features of review of administrative cases on early termination of powers of elected local self-government officials taking into account special aspects of the procedural form of administrative proceedings.

Keywords: administrative proceedings, administrative case, procedural terms, jurisdiction over administrative cases, local self-government, early termination of powers of the head of a municipal structure.

Развитие в современном обществе институтов местного самоуправления, формализация требований, предъявляемых к должностным лицам местного самоуправления, приводят к возникновению новых категорий споров, порождают дискуссии процессуального характера относительно порядка разрешения таких споров.

Большинство споров с участием должностных лиц и органов местного самоуправления касается их решений, действий либо бездействия при реализации возложенных на них публичных полномочий. Рассматривая в качестве критериев разграничения юрисдикции субъектный состав и характер спорных правоотношений, причем поддерживая позицию, что ключевым моментом здесь является то, касается ли содержание вопроса легитимности реализации субъектом публичной власти собственных властных полномочий либо содержание спора лежит в плоскости частного права¹, полагаем, что такие споры относятся к сфере административного судопроизводства, остановившись ниже поподробнее на данной позиции. Такие административные дела рассматриваются в соответствии с правилами Кодекса административного судопроизводства РФ², в большинстве случаев в рамках главы 22, и составляют одну из самых обширных категорий споров, при рассмотрении которых разрешаются самые разнообразные вопросы процессуального характера, в том числе в отношении разграничения процессуального порядка рассмотрения дел, находящие свое отражение в судебных актах³.

Значимыми для понимания сути рассматриваемых правоотношений и различных аспектов местного самоуправления, а соответственно, для разрешения таких споров являются работы большого числа авторов, в частности: А.А. Афанасьева, Г.А. Гаджиева, Ю.Н. Канаева, С.Б. Нанба, Б.В. Россинского, Д.Б. Сергеева, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина⁴.

Вопросы прекращения полномочий главы муниципального образования в контексте исследования защиты государственного суверенитета являлись предметом изучения В.В. Красинского⁵.

Большое внимание анализу состояния и тенденциям развития органов местного самоуправления, в том числе особенностям удаления главы муниципального образования в отставку и отрешения его от должности, отдельным основаниям ответственности главы муниципального образования, мониторингу судебной практики по вопросам гарантий деятельности главы муниципального образования уделяет Е.С. Шугрина⁶.

¹ Ярков В.В. Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В.В. Яркова. Статут, 2021 // СПС «КонсультантПлюс».

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 июня 2020 г. № 46-КА20-2; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23 марта 2022 г. № 25-КАД21-5-К4; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23 декабря 2020 г. по делу № 88а-26712/2020; Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 7 апреля 2022 г. № 88а-2467/2022; Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2021 г. № 88а-4817/2021; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13 мая 2020 г. № 88А-8764/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Афанасьев А.А. Местное самоуправление и конституционная реформа — 2020 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5; Гаджиев Г.А. Конституция Российской Федерации 1993 г. с точки зрения правовой аксиологии // Юридический мир. 2013. № 12; Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права: монография // Юстицинформ, 2020; Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перестройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. № 6; Россинский Б.В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5; Сергеев Д.Б. Объективные основания теории местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021 № 11; Старилов Ю.Н. Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательство ВГУ, 2016; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. Проспект, 2017.

⁵ Красинский В.В. Защита государственного суверенитета. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.

⁶ См.: Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2—19; Шугрина Е.С. Полномочия главы муниципального образования: за что удаляют в отставку // Местное право. 2017. № 6; Шугрина Е.С. Мониторинг судебной практики по вопросам удаления главы муниципального образования в отставку // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4; Шугрина Е.С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10; Шугрина Е.С. Полномочия Президента РФ

Именно на административные дела, касающиеся досрочного прекращения полномочий глав муниципального образования как должностных лиц местного самоуправления, которые образуют структуру органов местного самоуправления, применительно к настоящему обсуждению предлагается обратить внимание.

Глава муниципального образования в соответствии со ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является высшим должностным лицом муниципального образования, избирается и наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования относится к категории выборных должностных лиц местного самоуправления, исходя из смысла понятия «выборное должностное лицо местного самоуправления», содержащегося в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ). И как выборное должностное лицо местного самоуправления он имеет соответствующее публично-правовое положение, публичная природа которого предопределяет отношения, возникающие в связи с избранием на указанную должность и прекращением данного статуса, следуя правовой позиции, определенной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П⁷. Данные правоотношения имеют публичную природу, не могут рассматриваться как трудовые правоотношения, данный характер возникающих спорных правоотношений является ключевым моментом для определения предмета судебной защиты именно в административном судопроизводстве⁸.

Именно указанным отличием рассматриваемых правоотношений, властеотношений, которые имеют публично-правовой характер, предопределено отнесение вытекающих из них споров к сфере административного судопроизводства.

Указанной позиции следуют суды общей юрисдикции, которые рассматривают данную категорию споров, руководствуясь нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁹.

в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10 ; Шугрина Е.С. Гарантии деятельности главы муниципального образования в материалах судебной практики // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 1 ; Шугрина Е.С. Особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования от должности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1 ; Шугрина Е.С. Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики : кол. монография / под ред. А.Н. Костюкова. Омск : Изд-во Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2015 ; Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Опалев Р.О. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4; Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В.В. Яркова. Статут, 2021.

⁹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 16 ноября 2015 № 33а-21318/2015 по делу № 2а-3019/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица установлен ч. 6 ст. 36, а также ч. 10, 10.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ.

В качестве оснований законодатель называет отставку от должности (ст. 74 Закона № 131-ФЗ), удаление в отставку (ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ), иные случаи, установленные Законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами, в том числе полномочия выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

При этом обратим внимание, что правомочия по прекращению полномочий главы муниципального образования относятся к компетенции различных лиц, в частности: в первом случае возложены на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), согласно ст. 74 Закона № 131-ФЗ, в то время как полномочия по удалению главы муниципального образования в отставку возложены на представительный орган муниципального образования (ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ).

Рассмотрим через призму процессуальной формы особенности споров, которые возникают при досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица местного самоуправления в случае несоблюдения ограничений, установленных п. 7.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ.

Обобщая административные дела, рассматриваемые судами, связанные с досрочным прекращением полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления, выделим следующие:

— административные дела по административным искам главы муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно, об оспаривании решения об удалении в отставку и досрочном прекращении полномочий¹⁰;

— административные дела по административным искам об оспаривании решения об отрешении от должности¹¹;

— административные дела по административным искам, в которых предметом является требование высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

¹⁰ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21 апреля 2021 г. № 88а-8569/2021; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 августа 2020 г. № 88А-12837/2020; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 2 июля 2018 г. № 33а-861/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 4 апреля 2018 г. № 16-АПГ18-3; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 11 августа 2021 г. № 88а-16649/2021; Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 6 мая 2021 г. № 66а-2462/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

к главе муниципального образования с требованием о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования¹²;

— административные дела по административным искам, по которым выступает прокурор с требованием о признании решения соответствующего представительного органа муниципального образования незаконным; а также о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования¹³.

Последовательно рассматривая разновидности вышеуказанных споров, следует определить, что административный иск об оспаривании решения представительного органа местного самоуправления об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит рассмотрению в соответствии с главой 22 Кодекса административного судопроизводства РФ, поскольку такое решение является муниципальным правовым актом ненормативного характера.

Верховный Суд РФ в Кассационном определении от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6 поддержал такой правовой подход. При этом высказал правовую позицию, с нашей точки зрения, важную для рассмотрения данной категории споров, хотелось бы даже обозначить ее как концептуальный подход соблюдения баланса принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда, согласно которой, несмотря на то что принятие решения об удалении главы муниципального образования отнесено к исключительной компетенции представительского органа местного самоуправления, суд на основании норм КАС РФ проверяет не только процедуру удаления в отставку главы муниципального образования, но и основания принятия такого решения, установленные законом, подлежат исследованию обстоятельства, касающиеся правомерности и обоснованности каждого из вмененных административному истцу нарушений, исходя из наличия у него обязанностей и полномочий на их выполнение, закрепленных в законодательстве Российской Федерации¹⁴.

Аналогичный порядок реализации судебной защиты прав в условиях действующего правового регулирования предполагается и для рассмотрения дел об оспаривании решения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муниципального образования, ввиду того что такое решение также следует рассматривать как индивидуальный правовой акт ненормативного характера.

Вместе с тем специфика таких споров, особенно в случае обращения в суд руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий выборного должностного лица местного самоуправления, позволяет обозначить следующие вопросы, предлагаемые к обсуждению:

— в соответствии с нормами какой главы Кодекса административного судопроизводства РФ необходимо рассматривать административные иски, заявленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) к главе муниципального образования о досрочном прекращении его полномочий;

— является ли по вышеуказанному административному делу о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, в котором обе стороны подпадают под понятие должностного лица, наделенного властными полномочиями, административный ответчик более слабой стороной публично-правового отношения;

— каким образом распределяется бремя доказывания?

Придерживаясь мнения о том, что Кодекс административного судопроизводства РФ не содержит исчерпывающего перечня споров, поскольку его ст. 1, определяя общие критерии дел, подлежащих разрешению в порядке административного судопроизводства, приводит перечень возможных дел, которые рассматриваются в рамках процессуальной формы административного судопроизводства, указывая их в том числе, полагаем, что административные споры не исчерпываются поименованными в главах Кодекса административного судопроизводства РФ категориями административных дел.

Таким образом, размышляя над первым вопросом, думается, что административные дела по административному иску высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к главе муниципального образования о досрочном прекращении его полномочий подлежат рассмотрению в соответствии с общими правилами административного судопроизводства. Отсутствие специальной главы в Кодексе административного судопроизводства РФ никоим образом не препятствует надлежащему разрешению указанных дел.

Именно структурные и содержательные особенности процессуальной формы административного судопроизводства, которые справедливо подчеркивает Р.О. Опалев¹⁵, позволяют эффективно рассматривать и такие споры.

Как мы уже отмечали, существует несколько процедур досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, являющегося выборным должностным лицом местного самоуправления, в связи с чем такие должностные лица выступают либо административным истцом, либо административным ответчиком в спорах, касающихся досрочного прекращения их полномочий.

Определение процессуального статуса лиц, участвующих в деле, по данной категории подчиняется общим правилам, сформулированным ст. 38 Кодекса административного судопроизводства РФ, так как в качестве административного истца, как и административного ответчика может выступать должностное лицо по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений.

При этом по административным делам, по которым оспаривается решение органа местного самоуправления об удалении в отставку либо решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности главы муницип-

¹² Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 июля 2021 г. № 88А-12467/2021; Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 16 января 2020 г. по делу № 33а-377/2020; Решение Тернейского районного суда Приморского края от 14 июля 2020 г. № 2а-100/2020; Апелляционное определение Приморского краевого суда от 26 мая 2021 г. № 33а-2521/2021; Решение Нижнеилимского районного суда Иркутской области от 17 сентября 2020 г. № 2а-564/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 мая 2021 г. № 88А-7207/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Опалев Р.О. К вопросу о единстве и дифференциации процессуальной формы административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 9.

ципального образования, несмотря на то что административный истец является должностным лицом, бремя доказывания законности принятого решения необходимо возлагать на принявшее соответствующее решение лицо, так как будут действовать процессуальные правила распределения бремени доказывания, установленные ч. 11 ст. 226 Кодекса административного судопроизводства РФ.

В случае обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к главе муниципального образования с требованием о досрочном прекращении его полномочий, полагаем, на основании ст. 14, 62 Кодекса административного судопроизводства РФ с учетом принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда административный истец обязан доказать те обстоятельства, на которые он ссылается в обоснование своих требований, опираясь на ранее высказанную позицию, проверке должны подлежать не только процедура, но и обстоятельства вмененных должностному лицу нарушений как и в случае оспаривания соответствующего решения.

Представляется, что в вопросах определения подсудности по такой разновидности дел сложностей не имеется. Следует руководствоваться общими правилами, установленными главой 2 Кодекса административного судопроизводства РФ, в частности ч. 1 ст. 22, согласно которой административное исковое заявление к органу государственной власти, иному государственному органу, органу местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту их нахождения, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему — по месту нахождения органа, в котором указанные лица исполняют свои обязанности. Таким образом, административный иск высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к главе муниципального образования с требованием о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования может быть подан по месту, где исполняет обязанности глава муниципального образования. При этом правило об альтернативной подсудности по месту жительства административного истца, установленное ч. 3 ст. 24 Кодекса административного судопроизводства РФ, в данном случае неприменимо. При этом правило о выборе подсудности главой муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно, при оспаривании решения об удалении в отставку и досрочном прекращении полномочий не имеет исключений, и такой административный истец может обратиться в суд по своему месту жительства.

Отдельно хотелось обозначить вопросы об исчислении процессуальных сроков по рассматриваемым административным спорам.

Конституционный Суд РФ в 2013 г. в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» установил, что действовавшее в соответствующий период правовое регулирование досрочных выборов в совокупности с правовым регулированием порядка реализации права на судеб-

ную защиту не обеспечивает эффективное восстановление прав глав муниципальных образований, удаленных в отставку¹⁶, поскольку не были сбалансированы вопросы возможности реального восстановления нарушенного права при избрании нового должностного лица.

Надо полагать, что установление процессуальных сроков для административных споров данной категории разрешает указанное противоречие.

При этом обратим внимание на такую особенность: в контексте сокращенных процессуальных сроков в Кодексе административного судопроизводства РФ поименованы исключительно административные дела об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования и административные дела об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования.

Так, законодательно ограничен срок обращения в суд с административным иском об оспаривании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования, об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования, который может быть подан в суд в течение десяти дней со дня принятия соответствующего решения (ст. 219 Кодекса административного судопроизводства РФ).

Ограничен и срок рассмотрения таких административных дел в суде первой инстанции (ст. 226 Кодекса административного судопроизводства РФ), срок апелляционного обжалования соответствующего судебного решения (ч. 2 ст. 298 Кодекса административного судопроизводства РФ), срок апелляционного пересмотра (ч. 4 ст. 305 Кодекса административного судопроизводства РФ), которые составляют десять дней.

Таким образом, большинство процессуальных действий по административным спорам, связанным с оспариванием правового акта о досрочном прекращении полномочий должностного лица местного самоуправления, совершаются в самые короткие процессуальные сроки.

Распространяется ли данное правило на случаи рассмотрения административного иска высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования как выборного должностного лица местного самоуправления, поданного в соответствии со ст. 40 Закона № 131-ФЗ?

Почему в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ указанные административные дела дифференцированы, а не объединены общим упоминанием как административные дела о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования?

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // СПС «КонсультантПлюс».

Полагаем, что в силу прямого толкования процессуального закона на такие административные споры требования о сокращенных процессуальных сроках не распространяются.

При данной конструкции гарантии судебной защиты прав главы муниципального образования соблюдаются, суд рассматривает административное дело, в случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы, если обжалуемое решение суда не отменено, оснований для досрочных выборов либо избрания нового главы муниципального образования представительным органом муниципального образования до этого момента соответственно не имеется, в связи с чем отсутствует прямая необходимость рассматривать такое дело в короткие сроки.

В завершение хотелось бы сделать вывод, что рассмотренные в формате данной статьи споры имеют особенности, которые диктуют их рассмотрение в соответствии с правилами Кодекса административного судопроизводства РФ, как в соответствии с конкретными главами, так и в соответствии с общими нормами, поскольку универсальность административной процессуальной формы позволяет всесторонне, полно, гарантируя соблюдение баланса частных и публичных интересов, разрешить возникший спор.

Вместе с тем споры с участием должностных лиц и органов местного самоуправления не ограничиваются затронутыми вопросами, в связи с чем предлагаем открыть дискуссию в данном направлении.

Литература

1. Афанасьев А.А. Местное самоуправление и конституционная реформа — 2020 / А.А. Афанасьев // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 69–71.
2. Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 томах. Т. 1 / А.И. Васильчиков. Санкт-Петербург : тип. Г. Мюллера, 1869. 410 с.
3. Гаджиев Г.А. Конституция Российской Федерации 1993 г. с точки зрения правовой аксиологии / Г.А. Гаджиев // Юридический мир. 2013. № 12. С. 27–30.
4. Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права : монография / Ю.Н. Канаев. Москва : Юстицинформ, 2020. 191 с.
5. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета / В.В. Красинский. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017. 607 с.
6. Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления / С.Б. Нанба // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6. С. 27–36.
7. Опалев Р.О. К вопросу о единстве и дифференциации процессуальной формы административного судопроизводства / Р.О. Опалев // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 9. С. 56–60.
8. Опалев Р.О. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве / Р.О. Опалев // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.
9. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / под редакцией С.А. Старостина. М. : Проспект, 2017. 335 с.
10. Россинский Б.В. Развитие представлений о предмете административного права / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6–13.
11. Сергеев Д.Б. Объективные основания теории местного самоуправления / Д.Б. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 22–27.
12. Старилов Ю.Н. Общее административное право. В 2 частях. Ч. 1 : учебник для обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры / под редакцией Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательство ВГУ, 2016. 759 с.
13. Филиппова А.В. Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности / А.В. Филиппова // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 30–35.
14. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. В 3 томах / Б.Н. Чичерин. Москва : Типография товарищества И.Н. Кушнерев и К°, 1894. 482 с.
15. Шугрина Е.С. Гарантии деятельности главы муниципального образования в материалах судебной практики / Е.С. Шугрина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 1. С. 3–11.
16. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. 2014. № 4 (68). С. 2–19.
17. Шугрина Е.С. Мониторинг судебной практики по вопросам удаления главы муниципального образования в отставку / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 53–58.
18. Шугрина Е.С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики / Е.С. Шугрина // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37–47.
19. Шугрина Е.С. Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ / Е.С. Шугрина // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики : коллективная монография / под редакцией А.Н. Костюкова. Омск : Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 56–63.
20. Шугрина Е.С. Особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования от должности / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 43–48.
21. Шугрина Е.С. Полномочия главы муниципального образования: за что удаляют в отставку / Е.С. Шугрина // Местное право. 2017. № 6. С. 75–92.
22. Шугрина Е.С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 70–75.
23. Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7–14.
24. Ярков В.В. Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства : монография / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.К. Загайнова [и др.] ; под редакцией В.В. Яркова. Москва : Статут, 2021. 458 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-33-36

Проблемы договорной ответственности в системе электроснабжения

Шереметьева Наталья Владимировна, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Владивостокского государственного университета экономики и сервиса
nata-sheremet@mail.ru

Шереметьева Нина Геннадьевна, магистрант Института международного бизнеса, экономики и управления Владивостокского государственного университета экономики и сервиса
sheremeteva_99@inbox.ru

Статья посвящена исследованию проблем договорной ответственности в системе электроснабжения. Авторами приводится разграничение форм договорной ответственности. Выделены признаки электроэнергии, ее уникальное правовое положение. Рассмотрены проблемные вопросы освобождения от ответственности электроснабжающих организаций, в том числе при провалах напряжения. Предложено дополнить п. 2 ст. 547 ГК РФ нормой об ответственности энергоснабжающей организации, при наличии вины, не только за перерыв, но и за провалы (перепады) электрической энергии.

Ключевые слова: электроэнергия, линии электропередачи, сетевые организации, электроснабжение, ответственность, потребитель, провалы (перепады) электрической энергии.

Problems of Contractual Liability in the Electric Power Supply System

Natalya V. Sheremetyeva, Senior Lecturer of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Vladivostok State University of Economics and Service

Nina G. Sheremetyeva, Graduate Student of the Institute of International Business, Economics and Management of the Vladivostok State University of Economics and Service

The article is devoted to the study of the problems of contractual liability in the power supply system. The author provides a distinction between the forms of contractual liability. The signs of electricity, its unique legal status are highlighted. The problematic issues of exemption from liability of power supply organizations, including those in case of voltage failures, are considered. It is proposed to supplement paragraph 2 of Art. 547 of the Civil Code of the Russian Federation, the norm on the responsibility of the energy supply organization, if there is fault, not only for a break, but also for failures (drops) in electrical energy.

Keywords: electricity, power lines, network organizations, power supply, responsibility, consumer, failures (differences) of electrical energy.

В современной экономике невозможно переоценить роль электроснабжения. Оно несет в себе как социальное, так и экономическое значение. Электроснабжение обеспечивает возможность работы органов государственного и муниципального управления, предприятий разной направленности, объектов социальной сферы. Перебои в электроснабжении способны привести к развитию чрезвычайных ситуаций.

Потребность в электроснабжении имеет динамику роста, что обуславливается наращиванием производственных мощностей, расширением сети учреждений социальной сферы, выпуском новой бытовой техники и пр.

В Приморском крае объемы потребления электроэнергии выросли на 3,9% (рис. 1).

Так, в 2021 г. объем потребленной электроэнергии составил 14 066,4 млн кВт/ч, по отношению к 2019 г. рост составил 8,1%, по отношению к 2020 г. — 3,9%.

Объем произведенной электроэнергии составил 11 285,7 млн кВт/ч, что превышает показатель 2019 г. на 8,5%, 2020 г. на 4,3% (см. рис. 2).

Электростанции региона не покрывают его потребности в электроэнергии. Дефицит электроэнергии покрывается за счет перетоков электроэнергии и мощности по межсистемным линиям электропередачи из других энергосистем ОЭС Востока.

Также через Дальний Восток осуществляется транспортировка электроэнергии в Китай. Поставки осуществляются по ЛЭП «Амурская — Хэйхэ».

При всей важности бесперебойной поставки электроэнергии в Приморском крае не редки перебои в поставке электроэнергии. В аномально холодный период это приводит к тому, что в домах не работают электроприборы, не работают системы электроотопления и обогревательные приборы. В свете этих факторов важно рассмотреть проблемы ответственности за нарушение договоров в сфере электроснабжения.

Правовое регулирование электроснабжения является достаточно сложным. Необходимо отметить, что первые проблемы можно увидеть уже при характеристике электроэнергии как объекта права. Так, в правовой науке не сформировано единого мнения о том, к какой категории отнести электроэнергию. Возможность отнесения электроэнергии к категории вещей вызывает неутраченные споры. А ведь этот аспект напрямую влияет и на гражданско-правовое регулирование электроснабжения, и на уголовно-правовой аспект ответственности, например, за несанкционированное подключение. Среди противников отнесения электроэнергии к категории вещей необходимо отметить правовую позицию С.М. Корнеева, который отмечает, что отличительной особенностью электроэнергии, которая не свойственна вещам, выступает

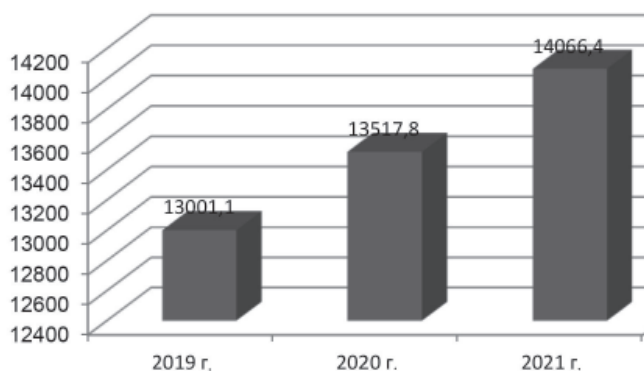


Рис. 1. Динамика потребления электроэнергии, млн кВт/ч

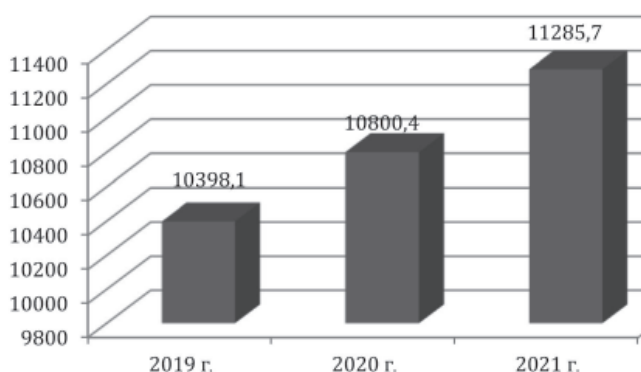


Рис. 2. Динамика производства электроэнергии, млн кВт/ч

ее «способность производить полезную работу, обеспечивать выполнение различных технологических операций, создавать необходимые условия для предпринимательской и любой иной деятельности»¹. По утверждению М.М. Агаркова, электроснабжение является работой электростанции по доставке электроэнергии потребителю². А вот сторонник противоположной позиции, И.В. Елисе-ев, отмечает, что в современном праве понятие вещи существенно расширилось и далеко ушло от ее традиционного понимания, и сегодня к миру вещей можно отнести различные виды энергии — тепловой, электрической, атомной³. Среди зарубежных правоведов интерес представляет точка зрения Р. Саватье, утверждающего, что с позиции права энергия является обязательством. «Это вещь, определенная всегда родовыми признаками, которые выражаются только в результатах ее использования, и продается в соответствии с единицей измерения. Представляя собой важный объект обязательства, она никогда не может быть объектом права собственности»⁴.

¹ Корнеев С.М. Юридическая природа договора энергоснабжения // Закон. 1995. № 7. С. 118.

² Агарков М.М. Гражданский кодекс. Практический комментарий. Подряд (текст и комментарий к статьям 220–235 ГК). М., 1924. С. 13.

³ Гражданское право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. М. : Проспект, 2009. С. 219.

⁴ Саватье Р. Теория обязательств. М. : Прогресс, 1972. С. 86.

Обобщая все вышеизложенное, можно выделить ряд признаков электроэнергии, обуславливающих ее уникальное правовое положение:

- электроэнергия не подлежит зрительному обнаружению;
- электроэнергия не подлежит хранению в больших объемах;
- процесс производства электроэнергии, как правило, непрерывен и неразрывно связан с ее транспортировкой и потреблением;
- передача электроэнергии подразумевает ее потребление;
- поступившая электроэнергия не может быть возвращена.

Отсутствие единого подхода к пониманию правовой природы электроэнергии является одним из факторов, обусловивших определенные недостатки в сфере правового регулирования электрообеспечения.

Правоотношения в сфере электроснабжения регулируются положениями ст. 539 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), согласно которым организация, осуществляющая энергоснабжение, обязуется подать электроэнергию, а потребитель обязуется оплатить принятую энергию. В ст. 542 ГК РФ регламентированы вопросы качества подаваемой энергии, критерии которого устанавливаются законодательством. В случае получения электроснабжения, не соответствующего требованиям, абонент имеет право отказаться от оплаты такой энергии.

Одним из критериев качества электроэнергии выступает надежность и бесперебойность (ст. 38 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», п. 7 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии (ОПФРР)). Субъектами ответственности выступают энергосбытовые организации, гарантирующие поставщики (ГП) и территориальные сетевые организации (в пределах своей ответственности).

Согласно действующему законодательству, ответственность перед потребителями наступает в случае:

- нарушения качества и надежности электроснабжения (п.п. 7, 30, 40 ОПФРР);
- необоснованного введения ограничения режима потребления электрической энергии (п. 25 Правила полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии).

Согласно нормам ст. 547 ГК РФ, условием наступления ответственности сторон по договору электроснабжения выступает неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных в договоре обязательств. Важно отметить, что ответственность по договору электроснабжения предусмотрена для обеих сторон договора.

Привлечь к ответственности электроснабжающую компанию представляется возможным только при наличии ее вины в нарушении условий договора. Одним из самых проблемных аспектов сегодня выступает вопрос ответственности электроснабжающей компании за перерыв в подаче энергии.

Перерыв в подаче электроэнергии допускается по соглашению сторон либо в чрезвычайных

случаях, когда подача электроэнергии в связи с неисправностью сетей и принимающих электроэнергию устройств может повлечь аварию и нести угрозу жизни.

Важно отметить, что энергоснабжающая организация обязана предупредить потребителя о перерывах в электроснабжении.

Прерывание электроснабжения может быть запланированным или же случайным. Причинами случайного прерывания электроснабжения выступают внешние факторы⁵.

При этом на практике подача электроэнергии может сопровождаться не только перерывами, но и перепадами и провалами электроснабжения.

В судебной практике одним из проблемных вопросов выступает вопрос возможности освобождения от ответственности электроснабжающей организации в случае провалов электроснабжения⁶.

С позиций потребителя электроэнергии проблема провалов стоит достаточно остро. В случае провала напряжения может выйти из строя дорогостоящее оборудование, нарушится технология производства. Все это несет большие убытки.

Однако электроснабжающие компании не спешат признавать такие иски. Они основывают свою позицию на том, что провалы в подаче электроэнергии, согласно требованиям ГОСТ, не являются нарушением качества электроснабжения. Провалы электроснабжения представляют собой имманентное свойство электрической системы, которая состоит из электростанций, воздушных линий и кабельных линий электропередачи и подстанций с трансформаторами разных классов напряжения⁷.

Редкие замыкания и пуски крупного оборудования создают в этой сети провалы электроснабжения. Таким образом, провалы обладают свойством непреодолимости, они случайны и непреодолимы.

В этом случае встает вопрос, является ли непреодолимость провалов электрической энергии непреодолимой силой, позволяющей избежать ответственности за нарушение электроснабжения.

Если обратиться к анализу правовой природы непреодолимой силы, то можно увидеть, что перепады (провалы) электрической энергии не обладают чрезвычайностью — одним из основных свойств непреодолимой силы.

Чрезвычайность является проявлением нетипичного, редкого состояния, а провалы напряжения являются типичным свойством электрических сетей. Провалы напряжения носят непредотвратимый характер, что говорит о том, что они не зависят от действий сторон договора электроснабжения⁸.

Однако причиной перепада (провала) напряжения может выступать и вина электроснабжающей компании. При этом в законодательстве установлена ответственность электроснабжающих компаний за перерыв в электроснабжении.

Таким образом, мы можем отметить, что непреодолимость провалов напряжения не позволяет отнести их к обстоятельствам непреодолимой силы, так как отсутствует еще один обязательный признак непреодолимой силы — чрезвычайность. Следовательно, в случае провалов напряжения по вине электроснабжающей компании оснований освобождения от ответственности нет. Но при этом сама ответственность за провалы напряжения в законодательстве не предусмотрена.

Для решения этой проблемы предлагается дополнить п. 2 ст. 547 ГК РФ нормой об ответственности энергоснабжающей организации, при наличии вины, не только за перерыв, но и за провалы (перепады) электрической энергии.

Нельзя не отметить и проблемы привлечения к ответственности энергоснабжающих организаций, осуществляющих подачу электроэнергии абонентам посредством сетевых компаний.

Изначально нормы ответственности по обязательствам договора электроснабжения не предусматривали возможности привлечения третьих лиц, а следовательно, законодателем не рассматривался и вопрос привлечения к ответственности при такой схеме подаче электроэнергии.

Сегодня на практике большинство энергоснабжающих компаний осуществляют подачу электроэнергии через сетевые организации. По сути, это нивелирует ответственность электроснабжающей организации в соответствии с нормами п. 2 ст. 547 ГК РФ. В этом случае сегодня ответственность электроснабжающей организации строится по модели ответственности должника за действия третьих лиц (ст. 403 ГК РФ).

На практике основную проблему составляет уход электроснабжающих компаний от ответственности за низкое качество поставляемой электроэнергии. Закрепленная в законодательстве ответственность электроснабжающей организации за качество электроэнергии, по мнению большинства правоведов, является декларативной нормой.

Привлечение сетевой организации при доказывании вины электроснабжающей организации позволяет прибегнуть к постулату о безвиновной ответственности за действия третьих лиц.

Таким образом, в случае судебного спора по вопросу качества электроэнергии необходимо привлекать к участию как сетевые компании, так и электроснабжающую организацию. Качество электроэнергии во многом зависит от состояния электросетей, обслуживание которых является обязанностью сетевых организаций. Электроснабжающая компания не обладает полномочиями по обслуживанию и модернизации электросетей. Требования к электроснабжающей компании, связанные именно с потерей качества по причине неудовлетворительного состояния сетей, в порядке регресса переадресуются сетевым организациям. В результате судебный процесс существенно затягивается,

⁵ Гражданское право : учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. С. 219.

⁶ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11 июня 2019 г. № Ф02-2738/2019 по делу № А10-2273/2018; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 декабря 2017 г. № Ф04-5926/2016 по делу № А45-27068/2015. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

⁷ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 декабря 2017 г. № Ф04-5926/2016 по делу № А45-27068/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Лукьяненко М.Ф., Зимнева С.В. Непреодолимые обстоятельства как основание ответственности энергоснабжающей организации по принципу вины // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. Т. 14. № 4. С. 22.

а потребитель все это время получает электроэнергию ненадлежащего качества.

Проблемы качества электроснабжения привели к тому, что ответственность электроснабжающей компании нашла свое отражение в административном и жилищном праве.

Так нормами ст. 157 Жилищного кодекса РФ и Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» предусмотрена ответственность электроснабжающей компании за необоснованное завышение тарифов. В свою очередь, такое нарушение является основанием ответственности за необоснованное обогащение в рамках гражданского права.

Нельзя не отметить и роль жилищных инспекций в защите интересов потребителей электроэнергии. Нередко иски к сетевым и энергоснабжающим организациям предъявляют именно жилищные компании. Практическим примером может служить дело № А51-9661/2021, рассмотренное Арбитражным судом Приморского края (Постановление от 30 сентября 2021 г.). В рамках этого дела жилищной инспекции удалось отстоять интересы потребителя электроэнергии, которому была поставлена некачественная электроэнергия. Были допущены перерывы в электроснабжении в зимний период.

Еще один проблемный аспект, который довольно часто рассматривается в судебной практике, — иски о несвоевременном полном или частичном ограничении подачи электроэнергии. С одной стороны, ограничение подачи электроэнергии является мерой ответственности потребителя в случае неисполнения обязательств по оплате полученной электроэнергии. С другой стороны, вводимые электроснабжающими организациями ограничения не всегда бывают обоснованными. В целях снижения возможности электроснабжающими компаниями злоупотреблений в этой сфере законодатель привел исчерпывающий перечень оснований для возникновения права ГП на введение режима ограничения подачи электроэнергии⁹.

Рассматривая проблему договорной ответственности в системе электроснабжения, нельзя не от-

метить и ответственность за бездоговорное и безучетное потребление электрической энергии. В этом случае ответственность ложится не только на потребителя, но и на электроснабжающую компанию, так как, согласно нормам п. 167 Постановления Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии», электроснабжающая компания обязана контролировать и проверять соблюдение потребителями правил потребления электрической энергии и условий договора электроснабжения (дело № А50-12066/2012, № А50-8437/2013).

В случае если электроснабжающая или сетевая организация обращаются с иском о безосновательном обогащении потребителя электроэнергии за счет бездоговорного потребления электричества, то необходимо в полной мере доказать факт бездоговорного и безучетного потребления. Должны быть представлены доказательства потребления электроэнергии, объемы потребленного электричества, также необходимо доказать факт принадлежности оборудования, потребляющего электроэнергию, истцу. В противном случае суд может отказать в удовлетворении иска. В качестве примера можно привести Решение Арбитражного суда Приморского края от 4 июня 2018 г. по делу № А51-18432/2017.

Ответственность за нарушение обязательств несут все стороны договора. Для потребителя электроэнергии несвоевременная оплата потребленной электроэнергии может также повлечь начисление пени, которые на момент направления иска энергоснабжающая организация имеет право пересчитать в соответствии с динамикой ключевой ставки. Практическим примером может служить Решение Арбитражного суда Приморского края от 5 октября 2021 г. по делу № А51-8871/2021.

Таким образом, можно отметить, что в сфере договорной ответственности в системе электроснабжения существует ряд проблем, связанных с привлечением к ответственности электроснабжающих компаний. Так, в законодательстве не предусмотрена ответственность электроснабжающей компании за провалы в напряжении по вине электроснабжающей организации, при нарушении качества электроснабжения участие в поставке электроэнергии сетевых компаний осложняет привлечение к ответственности электроснабжающих организаций и др.

⁹ Кузнецова О. А. Неправомерный перерыв в подаче энергии: понятие и виды // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 139.

Литература

1. Агарков М.М. Гражданский кодекс. Практический комментарий. Подряд (текст и комментарий к статьям 220–235 ГК) / М.М. Агарков. Москва : Право и жизнь, 1924. 44 с.
2. Гражданское право : учебник / Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов [и др.] ; под редакцией А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 1996. 360 с.
3. Корнеев С.М. Юридическая природа договора энергоснабжения / С.М. Корнеев // Закон. 1995. № 7. С. 118–121.
4. Кузнецова О.А. Неправомерный перерыв в подаче энергии: понятие и виды / О.А. Кузнецова // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 138–146.
5. Лукьяненко М.Ф. Непреодолимые обстоятельства как основание ответственности энергоснабжающей организации по принципу вины / М.Ф. Лукьяненко, С.В. Зимнева // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. Т. 14. № 4. С. 21–27.
6. Саватье Р. Теория обязательств: юридический и экономический очерк / Р. Саватье ; перевод с французского и вступительная статья Р.О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1972. 440 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-37-41

Правовой режим функционирования местного самоуправления в условиях его конституционной самостоятельности

Прудентов Роман Вадимович, ассистент Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук
romanprudentov@rambler.ru

Вещев Максим Андреевич, помощник адвоката
avtor@lawinfo.ru

Местное самоуправление отличается от «местного управления» качеством самостоятельности и остается основой конституционного строя России. Успешное демократическое развитие общества напрямую зависит от полноценной реализации концепции самостоятельности местного самоуправления. В настоящей статье рассматриваются как теоретические основы самостоятельности местного самоуправления, так и практические аспекты ее ограничения в сфере функционирования органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, Конституция, муниципальное образование, публичная власть, функционирование, самостоятельность.

The Legal Regime of Functioning of Local Self-Government in the Conditions of Its Constitutional Independence

Roman V. Prudentov, Teaching Assistant of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University, PhD (Law)

Maksim A. Veschev, Paralegal

Local self-government is different from 'local government' in that it is self-sustained and continues to be the cornerstone of the Russian constitutional system. Successful democratic societal development directly depends on a full-scale materialisation of the concept of local self-government's autonomy. This article considers theoretical foundations of local self-government's self-sufficiency, as well as some practical aspects of its limitations in the area of operation of local self-government's agencies.

Keywords: local self-government, state authority, Constitution, local authority, public authority, operation, autonomy.

Ранее считалось, что ст. 12 Конституции РФ различает функциональную и институциональную самостоятельность местного самоуправления¹. Иными словами, местное самоуправление и государственная власть, осуществляя управление, должны быть отграничены друг от друга по организации органов и их полномочиям. Отделение местного самоуправления от государственной власти должно проходить сразу по двум этим направлениям. Оно будет неполноценным, если органы местного самоуправления, хоть и не входящие в структуру государственного управления, будут конкурировать с последними за свое влияние в осуществлении одних и тех же предметов ведения. Данный факт отмечался и Конституционным Судом РФ, например, в деле о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Органы государственной власти, находящиеся на одном территориальном уровне с органами местного самоуправления, «могут действовать только в сфере компетенции указанных органов государственной власти... и не могут ущемлять самостоя-

тельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их компетенции»².

Судья Н.В. Витрук в своем особом мнении к названному Постановлению Конституционного Суда отмечал, что природа местного самоуправления заключается в его приближенности к населению для выполнения вопросов местного значения³. «Развитое местное самоуправление повышает эффективность государственной власти, поскольку освобождает ее от необходимости концентрироваться на решении незначительных (в общегосударственном масштабе) вопросов, возникающих на местном уровне»⁴.

В науке выделяют несколько классификаций моделей взаимодействия государства и местного самоуправления. С одной стороны, в зависимости от правовой семьи. Как известно, особенно англосаксонской модели признается то, что органы местного самоуправления действуют автономно от органов государственной власти в пределах своей компетенции. Континентальная модель

¹ См., например: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 12.

² 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1. Пункт 4 мотивировочной части.

³ Там же. Пункт 4 Особого мнения судьи Н.В. Витрука.

⁴ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 18.

основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Смешанная модель объединяет признаки первых двух таким образом, что местное самоуправление сосуществует с государственными органами, которые осуществляют власть на более высоком уровне, но не на местном⁵.

Другая типология исходит из степени влияния государства на местное самоуправление. Административная модель указывает на прямое подчинение. В децентрализованной модели местное самоуправление является самостоятельным в пределах своей компетенции. Третий вариант — дуалистическая модель — выступает в качестве переходного. Указывается на нестабильность в этой модели, она с течением времени может изменяться до уровня административной или децентрализованной моделей⁶.

Местное самоуправление как особая форма публичной власти во многом основана на власти общественной. Около тридцати лет назад формирование местного самоуправления задумывалось по большей части с точки зрения общественной теории. С течением времени, особенно с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ (далее — Закон о местном самоуправлении), избранная модель трансформировалась. Она стала напоминать дуалистическую⁸. Иногда проблема описывается даже в терминах противостояния государства и местного самоуправления с целью занять лидирующие позиции на местном уровне. Не очевидно, что «лучше» — неопределенность «демократической» модели или административная модель.

При этом одним из важных аспектов проблемы является то, что местное самоуправление, в отличие от суверенной государственной власти, подзаконно. «Муниципальная власть строится на основе законов, разработанных государственной властью, и лишь в малой степени опирается на собственное нормотворчество»⁹. В таком случае речь может идти лишь о том, что государство должно себя самоограничивать¹⁰. Помимо прочего, для этого требуется, чтобы государство однозначно разделило предметы ведения и предоставленные полномочия между органами государственной власти и органа-

ми местного самоуправления¹¹. Без такого подхода продуктивное функционирование местного самоуправления по децентрализованной модели не представляется возможным. Подходы к регулированию (в данном случае — к самоограничению) зависят от уровня правосознания государственной власти. В демократических странах это правосознание формируется через процессы избрания высших органов и должностных лиц; в авторитарных — через действующую политическую элиту. Насколько развито такое правосознание и насколько организовано такое самоограничение, далее будет выявлено на основе анализа действующего правового регулирования.

Влияние государства на органы местного самоуправления наблюдается не только по части их формирования (внешнее влияние), которое не рассматривается в настоящей статье. Любой политический актор желает, чтобы другой субъект принимал решения или действовал в его пользу, поэтому для него также важно оказывать влияние и на само функционирование органов — влияние внутреннее. «При этом сложно не согласиться с тем, что в какой-то мере право действительно является политическим инструментом воздействия»¹². При этом с помощью права можно действовать не только прямо, но и косвенно. Иными словами, право может оказывать влияние либо через правовое поле, либо опосредовать влияние политическое. С учетом таких рассуждений внутреннее влияние можно разделить на формальное (прямое, правовое) и фактическое (косвенное, политическое).

В формальном внутреннем влиянии важно еще раз отметить то, что местное самоуправление является подзаконным. При этом свойство подзаконности местного самоуправления не тождественно свойству подзаконных актов органов государственной власти¹³. Государственная власть и местное самоуправление — формы осуществления народовластия. И если государственная власть, выполняя волю народа, может использовать подзаконность актов своих органов, как ей будет угодно, то к отдельной форме публичной власти она должна относиться с большим уважением. В этом аспекте еще раз актуализируется концепция самоограничения.

Данный момент воплощен в общих положениях Закона о местном самоуправлении. Устанавливается, что муниципальные правовые акты не долж-

⁵ Обобщение по указанным моделям см., например: Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 2. С. 287–296.

⁶ См.: Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 11.

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

⁸ См.: Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 12–13.

⁹ См., например: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакян. М.: Проспект, 2020. 656 с. С. 88.

¹⁰ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 11.

¹¹ См., например: Нуркин М.Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 13.

¹² Прудентов Р.В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права: монография. М.: Статут, 2019. 192 с. С. 28.

¹³ См., например: Антонова Н.А. Подзаконность актов органов местного самоуправления в современной системе права Российской Федерации // Проблемы в российском законодательстве // Юридический журнал. 2009. № 3. С. 11–13.

ны противоречить нормативным актам с большей юридической силой¹⁴. Но основные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления заключаются в его правовом регулировании¹⁵. Получается, что именно государственная власть задает тон местному самоуправлению как второй форме публичной власти.

Отдельно важно учитывать, что законодательство препятствует хозяйственной инициативе муниципалитетов, накоплению ими денежных средств и имущества в целом. Например, Закон о местном самоуправлении устанавливает, что имущество, не соответствующее требованиям целевого назначения, подлежит отчуждению или репрофилированию¹⁶. Муниципальное образование как форма публичной власти на определенной территории отвечает перед народом — источником власти — за эффективное решение ряда вопросов. Другая форма публичной власти, которая хоть и ответственна за большую территорию, не должна препятствовать первой. Барьеры, в том числе бюрократически-правовые, не способствуют стабилизации ситуации с финансированием. На наш взгляд, в демократическом обществе нет объективных оснований для ограничения объема полномочий муниципального образования в отношении собственного имущества. Он должен быть аналогичным, как у государственной власти, иначе нарушается принцип равноправия (и следовательно, самостоятельности) местного самоуправления. Возможные злоупотребления можно было бы пресечь более точечным образом, не вводя общий целевой принцип владения имуществом.

Другим вторжением государственной власти в имущественную сферу местного самоуправления является оценка регулирующего воздействия при изменении муниципального правового акта¹⁷. Без сомнения, диалог власти и бизнеса необходим для успешного развития общества. Но является ли он целесообразным на самом низовом уровне — на уровне небольших муниципальных образований, — если полномочия по решению вопросов местного значения в целом не могут нанести столь значительный ущерб предпринимательской среде, как полномочия субъектов РФ и Федерации? Не стоит ли оставить оценку регулирующего воздействия только на уровне государственной власти и отдельных крупных муниципальных образований? Это позволяет сделать ч. 6 ст. 46 Закона о местном самоуправлении, которая предоставляет субъекту РФ право выбора конкретных муниципальных образований из своего состава для оценки регулирующего воздействия,

а не обязывает его проводить ее во всех муниципальных образованиях какого-либо вида.

Перечень таких муниципальных образований устанавливается законодательством субъекта РФ. Но стоит отметить, что наличие бизнеса, который требует проведения оценки регулирующего воздействия муниципальных правовых актов, в той или иной степени может зависеть от численности населения муниципального образования. Если в муниципальном образовании присутствует только малый бизнес (в бытовом понимании), то обойтись можно и без такой оценки, так как «подводные камни» и без нее будут очевидны. А с ней лишь бюрократически усложняется работа управленцев малых муниципальных образований. Представляется, что правильным было бы более подробное изучение целесообразности включения муниципальных образований в данный перечень и более точечные правила к оценке регулирующего воздействия, а не их принуждение к процедуре такой оценки сплошным образом.

Отдельная проблема заключается в том, что самостоятельность местного самоуправления, по логике, должна предполагать полный иммунитет местных бюджетов, т.е. отсутствие возможности обращаться на них взыскание, кроме как на основании судебного акта. Однако российский законодатель предусмотрел важное исключение из принципа иммунитета в отношении местных бюджетов. Любой субъект РФ вправе принять закон, предусматривающий предоставление бюджету такого субъекта субсидий из местных бюджетов муниципальных образований, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы превышали уровень, установленный законом такого субъекта¹⁸. Указанные бюджетные правила демотируют местные власти улучшать инвестиционную и социальную привлекательность своего муниципального образования — ведь «излишек» все равно изымут. Получается своеобразный замкнутый круг: государственная власть ограничивает возможность накопления; затем сама производит дотацию и контролирует благодаря этому муниципалитет. Как уже было описано выше, финансовая необеспеченность ставит местное самоуправление в подчиненное положение перед государственной властью.

Как уже было сказано, внутреннее влияние может быть и фактическим. Право может опосредовать политическое влияние. Также оно может быть способом создания удобных фактических условий для влияния государственной власти на местное самоуправление.

На выборах государственной власти избирательным объединением признается только политическая партия, региональное отделение или ее

¹⁴ Статья 7 Закона о местном самоуправлении.

¹⁵ Статья 6 Закона о местном самоуправлении.

¹⁶ Статья 50 Закона о местном самоуправлении.

¹⁷ Статья 46 Закона о местном самоуправлении.

¹⁸ Статья 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

иное структурное подразделение¹⁹. Но, учитывая, что местный уровень обладает своими специфическими особенностями, в качестве избирательного объединения на местном уровне может выступать и иное общественное объединение. Политическая партия же предполагает общероссийский уровень участия²⁰.

Таким образом, программная установка политической партии с общероссийским охватом оказывает влияние на принятие решений в муниципальных образованиях. Такой подход не учитывает местные особенности, и применение в отдельных случаях мажоритарной системы выборов не вполне исправляет ситуацию на практике. Государственная власть (и, надо признать, население), по существу, лишает местное самоуправление институциональной самостоятельности, направляя своих агентов в представительные органы муниципальных образований. Также она лишает их и функциональной самостоятельности, так как в рамках своей компетенции муниципальные образования не способны свободно принимать решения по местным вопросам, находясь под таким влиянием из федерального центра. Конечно, депутаты соответствующих партий замещают свои мандаты по результатам муниципальных выборов. Но малому местному избирательному объединению, целью которого является исключительно решение местных вопросов, сложно победить крупного политического игрока.

Более того, Закон о местном самоуправлении устанавливает ответственность местных органов перед государством. В силу положений главы 10 указанного закона она в большинстве случаев опосредуется решением суда. Однако, во-первых, как будет отмечено ниже, отставка главы муниципалитета допустима по политическим мотивам, а во-вторых, нельзя сказать, что даже независимая судебная власть является препятствием для законодательной или исполнительной государственной власти, так как основанием для привлечения к ответственности в том числе является нарушение органами местного самоуправления законодательства с большей юридической силой. Сам закон обязывает принять суд соответствующее решение. Даже если мнение по тому или иному вопросу у государства и местного самоуправления расходится, в приоритете будет первое. Таким образом, местная власть вынуждена выполнять даже то, что не соответствует интересам муниципального образования. Речь идет прежде всего о конституционно-правовой ответственности: как правило, санкцией выступает прекращение полномочий органа местной власти.

Другим основанием для привлечения к ответственности выступает ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Учитывая, что для передачи таких полномочий на местный уровень требуется только закон, исходящий от государственной власти, местное самоуправление может и не справиться с такими полномочиями, например, в силу недостатка компетентности в таких вопросах.

В случае, если депутаты местного самоуправления не согласны с решением, принятым государственной властью, отказываются отменять противоречащий муниципальный правовой акт или не проводят заседание, на котором требуется из-за срока принять то, что противоречит их воле, представительный орган также может быть распущен по закону субъекта РФ в силу решения суда. И несмотря на то что ч. 4 ст. 73 Закона о местном самоуправлении дает возможность отдельным депутатам установить отсутствие их вины персонально, политически им может быть нанесен непоправимый ущерб с точки зрения имиджа.

Пункт 2 ч. 1 ст. 74 имеет слишком широкую формулировку в качестве основания ответственности главы муниципального образования. Высшее должностное лицо субъекта РФ, используя ее, может начать процесс в суде с целью нанесения репутационного ущерба. Обладая более крупным административным ресурсом, высшее должностное лицо субъекта РФ таким образом может создать неблагоприятные условия для работы неподвластного главе муниципального образования. Спустя некоторое время после принятия действующего Закона о местном самоуправлении законодатель пошел дальше и ввел институт удаления в отставку для главы муниципального образования. Статья 74.1, хоть и находится в главе об ответственности, не согласуется с общими положениями о ней из ст. 72. Основание из п. 3 ч. 2 ст. 74.1 не предусмотрено в ст. 72. Данная ответственность является исключительно политической, даже без намека на правовое содержание. Представительный орган муниципального образования, сформированный, как правило, крупными политическими партиями, по результатам ежегодного отчета может дать неудовлетворительную оценку деятельности главы муниципального образования, что предоставит высшему должностному лицу субъекта РФ право удалить в отставку в обход каких-либо правовых оснований.

Но федеральный законодатель пошел еще дальше и в ч. 2 ст. 77 Закона о местном самоуправлении установил прямой административный контроль государственных органов за органами местного самоуправления. Такое законоположение является прямым вмешательством в подразумеваемую автономную деятельность муниципального обра-

¹⁹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ст. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Ст. 3 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

зования, и вряд ли здесь интересы законности могут оправдывать административное вмешательство без участия судебной власти.

Подводя итоги, можно сказать, что формальное внутреннее влияние представлено как вмешательство государства нормативным способом. В таком случае государство должно придерживаться концепции самоограничения.

Фактическое внутреннее влияние заключается в создании различного рода неблагоприятных правовых условий для самостоятельности местного самоуправления, которые затем используются с помощью фактических действий. Распространенными феноменами данной проблемы являются партийный контроль местного самоуправления, нанесение ему репутационных издержек, а также создание обстоятельств, которые могут «держать в тонусе» должностных лиц при исполнении своих обязанностей.

В заключение необходимо отметить, что модель местного самоуправления в Российской Федерации на данном этапе развития напоминает дуалистическую. Но она является нестабильной. Все отмеченные выше факты свидетельствуют о том, что она все больше и больше склоняется к административной. Представляется, что последние изменения в Конституцию РФ в отношении единства публичной власти и участия государства в формировании местных органов фактически леги-

тимизируют сложившуюся ситуацию. А нивелирование самостоятельности местного самоуправления вряд ли способствует развитию демократического государства. Представляется, что только демократические ценности способны вывести государство на новый уровень эффективности. В таком случае государству рекомендуется пересмотреть свое отношение к местному самоуправлению с позиций самоограничения.

Первая глава Конституции РФ (которая осталась неизменной) закрепляет различные основы конституционного строя. Наряду с местным самоуправлением таковыми выступают единство экономического пространства, федеративное государство. Часто в конституционном праве применяется балансирование конституционных ценностей с помощью теста на пропорциональность²¹. Но в обычной мирной ситуации основы конституционного строя не должны проходить такой тест между собой. Местное самоуправление должно быть обеспечено в любом случае наряду с другими основами. Ценность приближения местного самоуправления к населению не может быть компенсирована другими конституционно-правовыми ценностями.

²¹ См., например: Белов С.А. Рациональность судебной балансировки конституционных ценностей с помощью теста на пропорциональность // Петербургский юрист. 2016. № 1. С. 63–75.

Литература

1. Антонова Н.А. Подзаконность актов органов местного самоуправления в современной системе права Российской Федерации / Н.А. Антонова // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 11–13.
2. Белов С.А. Рациональность судебной балансировки конституционных ценностей с помощью теста на пропорциональность / С.А. Белов // Петербургский юрист. 2016. № 1. С. 63–75.
3. Благов Ю.В. Укрупнение муниципальных образований в новейшее время / Ю.В. Благов // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 3. С. 117–124.
4. Муниципальное право России : учебник для студентов / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукowa [и др.] ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Проспект, 2020. 656 с.
5. Нуркин М.Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве : автореферат диссертации кандидата юридических наук / М.Г. Нуркин. Москва, 2012. 27 с.
6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореферат диссертации доктора юридических наук / Н.Л. Пешин. Москва, 2007. 48 с.
7. Прудентов Р.В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права : монография / Р.В. Прудентов. Москва : Статут, 2019. 192 с.
8. Тимченко В. Имущественные отношения в муниципальных образованиях / В. Тимченко, Л. Пронина // Бюджет. 2008. № 5.
9. Тимченко В.С. Проблемы управления муниципальным имуществом на новом этапе реформирования местного самоуправления / В.С. Тимченко, Л.И. Пронина // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2008. Т. 40. С. 61–79.
10. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления / В.Г. Шустов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 2. С. 287–296.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-42-44

Проблемы землепользования, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия

Бельмач Наталья Владимировна, доцент кафедры геодезии и землеустройстваДальневосточного государственного аграрного университета, кандидат сельскохозяйственных наук
avtor@lawinfo.ru**Кузьмич Наталья Павловна**, доцент кафедры геодезии и землеустройстваДальневосточного государственного аграрного университета, кандидат экономических наук
kuzmiz@list.ru

Сохранение объектов культурного наследия имеет большое значение для культурной политики страны и общества. Охранные меры должны быть формой противодействия незаконному освоению территорий, неразрывно связанных с объектами культурного наследия. До момента утверждения охранных зон для обеспечения сохранности памятника предусмотрен институт защитных зон объектов культурного наследия. В статье проведен анализ условий создания защитных зон вокруг объектов культурного наследия. Обращено внимание на то, что сохранение объектов культурного наследия осложнено общим запретом на хозяйственную и строительную деятельность. Создание защитных зон вокруг объектов культурного наследия связано с необходимостью проведения государственной историко-культурной экспертизы. В статье рассмотрены необходимость и основания снятия режима защитных зон объектов культурного наследия. Перечислены проблемы землепользования и кадастра, препятствующие инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия. Авторами даны рекомендации по решению проблем в области изменения условий организации и ведения хозяйственной деятельности на территории защитных зон. В работе использовались методы логического анализа, наблюдения, систематизации, сравнения.

Ключевые слова: городская территория, градостроительная деятельность, земельно-имущественные отношения, земельный участок, инвестиционные проекты, объект культурного наследия, охранный зона.

Land Use Problems Hindering Investment Development within the Borders of Cultural Heritage Objects

Natalya V. Belmach, Associate Professor of the Department of Geodesy and Land Management
of the Far Eastern State Agrarian University, PhD (Agriculture)**Natalya P. Kuzmich**, Associate Professor of the Department of Geodesy and Land Management
of the Far Eastern State Agrarian University, PhD (Economics)

The preservation of cultural heritage sites is of great importance for the cultural policy of the country and society. Protective measures should be a form of countering the illegal development of territories inextricably linked with cultural heritage objects. Until the approval of the protection zones, in order to ensure the preservation of the monument and the historical environment in which it was built, the institute of protective zones of cultural heritage objects is provided. The article analyzes the conditions for creating protective zones around cultural heritage sites. Attention is drawn to the fact that the preservation of cultural heritage objects located within the boundaries of protective zones is complicated by a general ban on economic and construction activities. The absence of properly obtained approvals and permits by construction organizations may lead to the occurrence of administrative, criminal and other legal liability. The creation of protective zones around cultural heritage sites is associated with the need for state historical and cultural expertise. The article considers the necessity and grounds for termination of cadastral registration of protective zones of cultural heritage objects. The article lists the problems of land use and cadastre that hinder investment development within the boundaries of the territory of cultural heritage sites. The authors give recommendations for solving problems in the field of changing the conditions of organization and conduct of economic activity on the territory of protective zones. The methods of analysis, systematization, and comparison were used in the work.

Keywords: urban area, urban planning activity, land and property relations, land plot, investment projects, cultural heritage object, security zone.

Объекты культурного наследия являются предметом национальной гордости всех граждан нашей страны, поэтому для обеспечения их сохранности законодательство Российской Федерации предусматривает создание механизма защиты ценных в историко-культурном плане находящихся на них памятников истории культуры. С целью сохранения памятников строительство вблизи них разрешается только в соответствии с утвержденными проектами охранных зон объектов культурного наследия. До момента утверждения охранных зон для обеспечения сохранности памятника и исторической среды, в которой он был построен, предусмотрен институт защитных зон объектов культурного наследия.

Защитные зоны объектов культурного наследия призваны обезопасить ценные историко-культурные территории от бесконтрольного хозяйственного освоения. Отличие зоны охраны от защитной зоны заключается в том, что режим последней начинает

действовать автоматически, после включения объекта культурного наследия в государственный реестр¹. Границы территории памятника истории культуры утверждаются решением уполномоченного государственного органа охраны объектов культурного наследия Российской Федерации. В Амурской области данные полномочия осуществляет региональный орган охраны памятников регионального и федерального значения, исключение составляет несколько десятков объектов по отдельному перечню, утвержденному Правительством РФ². Зоны охраны куль-

¹ Трофимова М.С. Зоны охраны и защитная зона объекта культурного наследия в российском законодательстве и буферная зона в нормах международного права: к вопросу о соотношении категорий // Beneficium. 2020. № 3 (36). С. 55–57.

² Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972 (ред. от 20.10.2022) «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». URL: <http://www.docs.cntd.ru/326135308/> (дата обращения: 28.03.2022).

турного наследия утверждаются высшим исполнительным органом власти субъектов РФ, в Амурской области — это Правительство Амурской области³.

Защитные зоны никем не утверждаются, они устанавливаются в силу прямой нормы закона. В современных земельно-имущественных отношениях они могут устанавливаться по инициативе органов власти местного самоуправления, собственников памятников. В результате на сегодняшний день защитные зоны устанавливаются для памятников истории культуры на расстоянии 100 м от границ территорий объектов культурного наследия. Строительные и иные работы на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия, проводятся при наличии в проектной документации разделов об обеспечении сохранности указанного объекта культурного наследия, согласно ст. 36 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ⁴.

Город Благовещенск является центром Амурской области, находящейся в Дальневосточном федеральном округе, расположен на границе с КНР, проходящей по реке Амур. Установлено, что в городе Благовещенске расположено 110 зарегистрированных объектов культурного наследия. Только 18 из них обеспечены утвержденными в соответствии с законом зонами охраны памятников. На 82 объекта культурного наследия распространяется режим защитных зон, за нарушение которого предусмотрена административная ответственность.

С момента установления режима защитных зон объектов культурного наследия в архитектурном развитии исторической части города Благовещенска наблюдается стагнация строительной деятельности. Эта часть города является визитной карточкой Амурской области, предметом гордости всех ее жителей и центром притяжения туристов, однако на протяжении последних лет здесь наблюдается застой развития территории. Действующие в настоящее время градостроительные нормы запрещают капитальное строительство в этом районе, поскольку здесь установлен режим защитных зон объектов культурного наследия. Более того, защитные зоны в центральной части города Благовещенска распространяются на дома, построенные в течение последних нескольких лет и которые стали настоящими украшениями нашего города. К ним относятся Дом на набережной, жилые комплексы САР и Великая Стена, дом на ул. Калинина, 1, административный корпус ДРСК и другие объекты. Проектирование и строительство в районе данных объектов в настоящее время невозможно.

Таким образом, в качестве первой проблемы установления режима защитных зон отмечаем снижение активности строительных организаций в историческом центре города Благовещенска. Как следствие, в данном районе города не развивается инфраструктура и страдает эстетическая привлекательность города. При введении режима защитных зон законода-

тельством регламентируется снятие данного режима только при условии разработки и утверждения охранных зон объектов культурного наследия. Однако источник финансирования дорогостоящих работ по их разработке определен не был. Предполагалось привлекать на эти цели внебюджетные средства, в том числе средства заинтересованных частных инвесторов. С одной стороны, такими заинтересованными лицами могут быть граждане, собственники земельных участков и домов, которые не относятся к памятникам, расположенным в защитной зоне объектов культурного наследия. Имея желание и возможность построить дом на своем участке, далеко не каждый гражданин сможет заказать и оплатить дорогой проект охранных зон объекта, который расположен по соседству. В результате чего эти граждане вынуждены, подчиняясь закону, ожидать разработки и утверждения охранных зон объектов культурного наследия в общем порядке.

С другой стороны, инвесторами могут быть юридические лица — строительные организации, ведущие свою строительную деятельность в зоне действия защитных зон. Привлечение их финансовых средств в разработку охранных зон представляется наиболее вероятным и возможным. Однако по существу в настоящее время правилам до разработки проекта охранных зон заказчик не может рассчитывать целесообразность своего возможного участия в строительстве. Это связано с тем, что определение этажности и объемно-планировочных характеристик проектируемого объекта недвижимости относится к компетенции государственной историко-культурной экспертизы, которая, как показывает практика, нередко занижает объемы работ, испрашиваемые заказчиками проектов для строительства. Следствием данной проблемы является отсутствие возможности разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия.

Кроме того, несоблюдение законных сроков снятия режима защитных зон влечет за собой потенциальную угрозу возникновения судебных исков к государственным органам со стороны лиц, чьи имущественные интересы затрагивают защитные зоны объектов культурного наследия⁵. Считаем, что истцы — собственники земельных участков получают основания требовать от виновного органа власти, не принявшего действенных мер к снятию режима защитных зон объектов культурного наследия, возмещение убытков и компенсацию упущенной выгоды, согласно ст. 57 Земельного кодекса РФ. Все возможные выплаты по судебным решениям станут дополнительным бременем для дотационного бюджета Амурской области.

Затянувшийся процесс снятия режима защитных зон объектов культурного наследия приводит к снижению инвестиционной привлекательности земельных участков, расположенных в защитной зоне. Это привело к не востребоваемости земельных участков и снижению их рыночной стоимости, что негативно расценивается их собственниками.

При установлении охранных зон возникает необходимость обязательного проведения государственной историко-культурной экспертизы каждого

³ Закон Амурской области от 11 сентября 2013 г. № 223-ОЗ (ред. от 11.10.2021) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации в Амурской области». URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/326135308/> (дата обращения: 25.03.2022).

⁴ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Бельмач Н.В., Кузьмич Н.П. Организационно-методологические аспекты государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного назначения // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2021. № 2. С. 101–103.

проекта охранных зон, при проведении которой отмечается отсутствие должного количества узких специалистов, привлекаемых к данным работам. Это, в свою очередь, приводит к увеличению сроков проведения экспертизы и ее высокой стоимости. Так, стоимость проектов зон охраны начинается от 500 тыс. руб. В случае одновременного нахождения земельного участка в нескольких защитных зонах требуется соответствующее количество проектов зон охраны. Искключительная компетенция государственной историко-культурной экспертизы определения объемов будущего строительства доказывает невозможность заказчику проекта зон охраны рассчитать характеристики будущего объекта строительства до ее проведения и влечет за собой отказ потенциальных инвесторов от участия в разработке проектов.

Часто отмечается отсутствие надлежащего информирования об установлении режима защитных зон. Отсутствие адресной информации собственников земельных участков, расположенных в защитных зонах, о распространении на их участки особого режима использования территории имеет потенциальную опасность возможного нарушения установленного режима защитных зон⁶.

Таким образом, в качестве проблем землепользования, препятствующих инвестиционному развитию в границах территории объектов культурного наследия, отмечаем:

- снижение строительной активности в историческом центре города Благовещенска;
- отсутствие определенного источника финансирования разработки охранных зон объектов культурного наследия;
- перенос обязательного срока снятия режима защитных зон на позднее время, запрет капитального строительства, потенциальная угроза появления судебных исков за возмещение убытков и упущенной выгоды, причиненных защитными зонами;
- снижение инвестиционной привлекательности земельных участков в защитной зоне;
- недостаток в экспертах для проведения государственной историко-культурной экспертизы;
- высокая стоимость проектов зон охраны;
- длительный срок разработки и утверждения проектов охранных зон;
- исключительная компетенция государственной историко-культурной экспертизы при определении объемов будущего строительства;
- конфликт интересов государства и лиц, чьи интересы затронуты защитными зонами, отсутствие информирования об установлении защитной зоны и т.д.

⁶ Кузьмич Н.П. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами и регулирования земельно-имущественных отношений // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 61–63.

Литература

1. Бельмач Н.В. Организационно-методологические аспекты государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного назначения / Н.В. Бельмач, Н.П. Кузьмич // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2021. № 2. С. 101–103.
2. Кузьмич Н.П. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами и регулирования земельно-имущественных отношений / Н.П. Кузьмич // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 61–63.
3. Трофимова М.С. Зоны охраны и защитная зона объекта культурного наследия в российском законодательстве и буферная зона в нормах международного права: к вопросу о соотношении категорий / М.С. Трофимова // Beneficium. 2020. № 3 (36). С. 55–57.

Невозможность быстрого снятия режима защитных зон приводит к правонарушениям собственниками земельных участков, которые располагаются в районе действия данной зоны. Субъектами правонарушений признаются граждане, должностные лица и юридические лица. Мерой принуждения является наложение на правонарушителя административного штрафа, размер которого зависит от категории субъекта и составляет минимум 15 тыс. руб., максимум 5 млн руб. Для снятия режима защитных зон в установленный срок необходимо проведение комплекса землеустроительных и проектных работ. Их проведение тормозится наличием ряда факторов, совокупность которых составляет проблемы кадастрового учета защитных зон объектов культурного наследия в городе Благовещенске. В связи с наличием последних представлены предложения по их преодолению.

1. Планирование мероприятий по разработке охранных зон объектов культурного наследия в городе Благовещенске путем включения в программы развития территории. Реализация этого предложения позволит обеспечить бюджетным финансированием дорогостоящие работы, необходимые для снятия режима защитных зон.

2. Разработка проектов охранных зон объектов культурного наследия для всех памятников архитектуры, не имеющих таких проектов в городе Благовещенске. Реализация этого предложения позволит осуществить комплексный подход в градостроительной политике и не допустить социальной напряженности. Разработка должна осуществляться за счет бюджетного финансирования с привлечением программ государственной поддержки. С целью сокращения нагрузки на бюджет необходимо осуществлять мероприятия по привлечению частных инвесторов, что ускорит процесс снятия защитных зон. К тому же профессиональная подготовка и аттестация необходимого количества экспертов-архитекторов приведет к сокращению сроков государственной историко-культурной экспертизы и снижению стоимости проектов охранных зон.

3. Соблюдение установленных законом сроков снятия режимов защитных зон. Отказ от практики переноса этих сроков на более позднее время. Жесткая политика государства в отношении необходимости снятия режима защитных зон вынудит органы власти и должностных лиц к принятию действенных мер по снятию режима защитных зон в установленные сроки.

Таким образом, в целях преодоления ограничений возможности строительства в границах территорий объектов культурного наследия необходимо планомерно и последовательно проводить мероприятия для снятия режима защитных зон. При этом следует не допускать перегрузку проектировщиков и экспертов на поздних сроках, а также соблюдать все нормы, сроки и требования закона о снятии режима защитных зон.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-45-48

Муниципальное образование и частные институции в сфере культуры: формы взаимодействия (на примере города Владимира)

Пикунцова Татьяна Олеговна, аспирант Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, директор и учредитель частного учреждения «Музей ложки» города Владимира tatianapkn@list.ru

В данной статье автор рассматривает опыт взаимодействия органов местного самоуправления и частного музея как пример поддержки со стороны местной власти частной инициативы в сфере культуры. Приводятся конкретные примеры оказанной помощи в таких формах, как предоставление помещения на льготных условиях, помощь в продвижении, методическая помощь, помощь в проведении общественных мероприятий и обеспечении инфраструктурной доступности.

Ключевые слова: частный музей, местное самоуправление, органы местного самоуправления, сфера культуры, формы поддержки, взаимодействие местной власти и предпринимателей, опыт взаимодействия с органами местного самоуправления.

A Municipal Structure and Private Institutions in the Cultural Sphere: Interaction Forms (on the Example of Vladimir)

Tatyana O. Pikunova, Postgraduate Student of the Vladimir State University, Director and Founder of Spoon Museum Private Institution of Vladimir

In this article the author examines the experience of interaction between local governments and a private museum as an example of support from local authorities for private initiative in the field of culture. Specific examples of assistance provided in such forms as: provision of premises on preferential terms, assistance in promotion, methodological assistance, assistance in holding public events and ensuring of infrastructure accessibility.

Keywords: private museum, local self-government, local self-government, cultural sphere, forms of support, interaction of local authorities and entrepreneurs, experience of interaction with local self-government.

Частные институции в сфере культуры в современной истории нашей страны явление достаточно новое. Вместе с тем практика учреждения частных картинных галерей, частных музеев, частных театров была весьма широко распространена в Российской империи до 1917 г., затем данные организации как частная собственность вообще фактически исчезли. 1990-е годы можно считать временем второго рождения частных инициатив в сфере культуры в России. Причем появляются они не только в столице и крупных городах, но и в провинции. Так, например, одним из первых частных музеев в новейшей истории стал музей в Ярославле — «Музыка и время», основанный в 1993 г. артистом оригинального жанра и иллюзионистом Джоном Григорьевичем Мостославским¹.

Если в 90-е годы XX в. это явление было единичным, то в XXI в. следует констатировать стремительный рост именно частных инициатив в российской культуре. Вновь появляются частные картинные галереи, театры, музеи и другие институции. В сентябре 2019 г. в выставочном комплексе «Сокольники» в Москве состоялась выставка «Самородки России», в которой приняли участие более 100 частных музеев со всей страны, от Камчатки до Калининграда. В рамках подготовки этого мероприятия была предпринята попытка собрать информацию обо всех частных музеях в Российской Федерации. Так появился электронный и печатный каталог,

объединивший более 700 объектов показа². В указанных выставке и каталоге активное участие принял и Музей ложки — первый частный музей, созданный в городе Владимире и Владимирской области в 2015 г. В его основе — самая крупная частная коллекция ложек в России, представленная с учетом результатов многолетних исследований, связанных с этим предметом исторических фактов и легенд, традиций, фольклора, технологий...

Появление новых участников общественных отношений в сфере культуры неминуемо ведет к тому, что органы публичной власти, в частности органы местного самоуправления, обязаны учитывать интересы данных субъектов при осуществлении своей деятельности.

Взаимодействие муниципальных образований с частными институциями в сфере культуры является совершенно новым направлением в работе органов власти на местах. Анализ опыта такого взаимодействия в конкретном муниципальном образовании, попытка проведения которого будет предпринята в настоящей публикации, на наш взгляд, будет полезен как с научной, так и с практической точек зрения и может быть учтен в работе органов местного самоуправления иных муниципальных образований.

В данном исследовании будут рассмотрены различные формы взаимодействия Управления культуры и туризма администрации города Владимира (далее — Управление) и первого частного музея

¹ Добрецова С.А. Особенности презентации частного музея в городском пространстве: «Музыка и время» // Верхневолжский филологический вестник. 2020. № 2 (21). С. 255–263.

² URL: <https://privatemuseums.ru/katalog/> (дата обращения: 04.03.2022).

в регионе — Музея ложки (далее — Музей) — на всех стадиях создания и работы указанного частного проекта в сфере культуры.

На самом начальном этапе — на стадии появления идеи предпринимателю очень важно получить моральную поддержку и экспертную оценку его проекта. Кроме собственной уверенности в перспективности бизнес-идеи, пребывания в определенном смысле в эйфории от придуманного, перед глазами предпринимателя есть еще и многочисленные примеры неудачных аналогичных начинаний его коллег, что не добавляет ему веры в перспективность его инициативы. Без поддержки на данной стадии, не требующей, как правило, каких-либо материальных затрат, многие идеи так и остаются всего лишь идеями. В случае с созданием Музея ложки ситуация осложнялась отсутствием какого-либо примера в регионе вообще, тем ценнее была позиция начальника Управления Алины Алексеевы Ведехиной, сразу заявившей о значимости данного объекта для развития сферы туризма в муниципальном образовании.

Итак, идея о создании музея нашла поддержку у органов местной власти, кроме того, уже на данном этапе были анонсированы и другие возможные варианты поддержки:

- помощь в предоставлении помещения в центре города на участках с максимальным пешеходным трафиком на льготных условиях;
- помощь в продвижении;
- методическая помощь;
- помощь в проведении общественных мероприятий (смотры, фестивали, выставки, праздники и др.) и участие в подобных мероприятиях, организуемых Управлением;
- помощь в обеспечении инфраструктурной доступности.

Помощь в предоставлении помещения в центре города на участках с максимальным пешеходным трафиком на льготных условиях. Для любого объекта туристического показа важно иметь помещение, отвечающее следующим требованиям: центральное расположение, максимальный пешеходный трафик, соседство с другими аналогичными объектами, экономически выгодные условия аренды... Для размещения экспозиции Музея Управлением было предложено помещение в самом центре города с отличным пешеходным трафиком на льготных условиях аренды, но так как у владельца коллекции было свое помещение в собственности в центре города, данным предложенным Музей не воспользовался. Однако несомненно, что в ином случае данная форма поддержки будет весьма существенной, а порой может стать даже решающей для открытия частного музея, театра и т.п. как не только социально важного, но и экономически успешного вида деятельности.

Помощь в продвижении. Данный вид поддержки является одним из основных и наиболее значимых. Ранее Управлением при муниципальном автономном учреждении культуры «Центр культуры и искусства на Соборной» создан Туристско-инфор-

мационный центр (ТИЦ) города Владимира, в котором жители и гости города могут получить информацию о достопримечательностях, выставках, музеях, в том числе частных. Сотрудники туристско-информационного центра лично посещают все создаваемые в городе объекты показа и другие объекты туристской инфраструктуры, благодаря чему они в состоянии дать исчерпывающие пояснения по таким объектам, опираясь, в частности, на личные впечатления, могут посоветовать посещение того или иного музея в зависимости от категории путешественников (семьи с детьми, молодежь, люди с ограниченными возможностями по здоровью...), от имеющегося в распоряжении гостя времени, сориентировать по цене входных билетов, возможности экскурсионного обслуживания и т.п. Кроме того, ТИЦ имеет свой сайт³, где в разделе «Что посмотреть» также размещена информация об указанных выше объектах, в том числе и об имеющихся в городе частных музеях. В социальных сетях («ВКонтакте», «Инстаграм») размещаются информация о мероприятиях, календарь событий, новости, небольшие информационные материалы. В ТИЦ имеется бесплатный раздаточный материал — буклеты с информацией о рекомендованных к посещению объектах и карта центральной части города с указанием достопримечательностей, в том числе частных музеев. Размещение в буклетах и на карте города и других печатных информационных изданиях для учреждений культуры, в том числе частных, осуществляется для таких учреждений на бесплатной основе. Финансовые расходы по изготовлению (макеты, печать) данной печатной продукции берет на себя ТИЦ.

ТИЦ города Владимира регулярно принимает участие в крупнейших туристических международных выставках, таких как «МИТТ», «Отдых», «Интурмаркет». В качестве одной из мер поддержки частные музеи приглашаются Управлением к участию в объединенном стенде, представляющем город Владимир, бесплатно. Учитывая высокую посещаемость данных мероприятий и целевую аудиторию посетителей, ориентированных на работу в сфере туризма, для Музея это всегда уникальная возможность рассказать о себе тысячам потенциальных потребителей, найти партнеров в лице крупных туроператоров. Принять участие в подобных мероприятиях самостоятельно, без поддержки ТИЦ, для частного музея нереально в связи с высокой платой за аренду площади на стенде.

Во время проведения во Владимире Экономического форума (в 2015, 2016, 2017, 2018 гг.) на стенде городской администрации была выделена площадка для презентации программ Музея. Участие в подобных мероприятиях не только увеличивало потенциальную клиентскую базу, но и поднимало престиж организации. Экономические форумы посещало большое количество почетных гостей, данные мероприятия широко освещались в СМИ. Следует также отметить, что при составлении про-

³ URL: <http://invladimir.ru> (дата обращения: 04.03.2022).

грамм посещения города для высокопоставленных лиц Управление всегда рекомендует к посещению и частные объекты. Как известно, посещение объекта узнаваемой персоной вносит довольно существенный вклад в его продвижение, особенно, если речь идет о медийной личности, у которой есть аккаунты в социальных сетях с многочисленными подписчиками. Это и своеобразная гарантия качества («если такой человек решил посетить, значить, это действительно заслуживает внимания, значит, нужно и мне»), и способ рассказать о Музее многим и многим людям через публикации в СМИ и социальных сетях, хороший информационный повод.

На парламентском форуме «Историко-культурное наследие России», проходившем в г. Суздале в 2018 г., Музей по приглашению Управления имел возможность представить свои новые программы по работе с инвалидами по зрению, опыт получил положительную оценку почетных гостей других участников, впоследствии о нем они упоминали в своих выступлениях на данной и других площадках.

Методическая помощь. Управление регулярно информирует Музей о конкурсах и грантах, проводимых в сфере культуры и туризма. Кроме того, при участии Музея в грантовых и иных конкурсах Управление помогает посредством предоставления писем поддержки.

Управление организует встречи с возможными партнерами: организациями, выпускающими аудиогиды, виртуальные приложения, сувенирную продукцию. Проводит обучающие семинары и встречи. Так, например, чрезвычайно полезной была встреча с представителями МЧС России по вопросу о мерах безопасности на объектах культуры, организованная Управлением.

При изготовлении вывески и рекламного штендера Музея Управление оказало консультативную помощь, разъяснив порядок согласования наружной рекламы в историческом центре города Владимира. Управлением также была оказана методическая помощь при получении Музеем паспорта безопасности объекта.

Управление принимает у Музея обязательные сведения о его деятельности по форме 8-НК, утвержденной Приказом Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584⁴. Специалисты Управления постоянно оказывают консультации сотрудникам Музея по правильному заполнению данной формы отчетности.

Помощь в проведении общественных мероприятий и обеспечении участия в таких мероприятиях. За время существования по инициативе Музея в г. Владимире дважды проводился праздник «Красной ложки». Для проведения мероприятия Управление предоставило центральные площадки города, взяло на себя такую техническую поддержку, в частности

организацию сопровождения мероприятий праздника звуковым оборудованием. Лучшие городские коллективы по приглашению Управления принимали участие в празднике Музея на безвозмездной основе. Управлением были подготовлены и размещены во всех городских объектах культуры афиши мероприятия.

Музей неоднократно приглашался Управлением для участия в таких городских праздниках, как День города, Масленица, что повышало узнаваемость и популярность Музея среди жителей и гостей города. Участие в этих событиях для Музея было бесплатным.

Начальник Управления, его заместители и сотрудники лично присутствуют на открытии выставок и иных мероприятиях Музея, чем повышают статус таких мероприятий и помогают привлечь дополнительное внимание со стороны СМИ.

Помощь в обеспечении инфраструктурной доступности. Музей находится в самом центре города, но имеет очень крутой спуск, который в зимнее время нуждается в особом уходе. Без помощи администрации города с этой проблемой справиться было бы сложно. Кроме того, Управление оказало содействие в установке необходимого уличного освещения на пути к Музею, помогает решать вопросы поддержания в достойном состоянии прилегающих к Музею и подступам к нему городских территорий.

Иные формы поддержки. Искренне стремясь помочь Музею, ставшему в настоящее время одним из самых популярных объектов показа в г. Владимире⁵, руководство города, руководство и сотрудники Управления вносят личный вклад в пополнение коллекции Музея. Так, ложки, привезенные из командировок и других поездок, в дар Музею передал Глава города Владимира А.С. Шохин, начальник Управления А.А. Ведехина, заместитель начальника Управления Н.Ю. Литвинова и другие.

Большую помощь оказало Управление при подготовке новой экспозиции Музея «Обыкновенный предмет необыкновенного человека», цель которой — увековечение памяти выдающихся земляков. Для этого проекта Управление помогло получить в дар от родственников героев экспозиции иных лиц ложки олимпийского чемпиона Н.Е. Андрианова, писателя и лингвиста П.Б. Гурвича, митрополита Владимирского и Суздальского Евлогия и многих других.

Среди форм нематериальной поддержки следует отметить моральную мотивацию, которая затрагивает потребность в уважении со стороны коллег, коллектива, руководства, посетителей. Наиболее эффективный инструмент — признание заслуг, для чего можно использовать устную публичную похвалу и награды. За многочисленные успешно реализованные на территории города социальные проекты

⁴ Приказ Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью музеев» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ К примеру, по данным сайта путешествий TripAdvisor Музей ложки является вторым по популярности музеем в городе Владимире и входит в 10% самых посещаемых объектов показа в мире. URL: https://www.tripadvisor.ru/Attractions-g445046-Activities-c49-Vladimir_Vladimir_Oblast_Central_Russia.html (дата обращения: 04.03.2022).

администрация города Владимира по представлению Управления отметила руководителя Музея Т.О. Пикунунову почетной грамотой и благодарственными письмами, занесением на Доску почета города Владимира, дипломом победителя в номинации «Я люблю Владимир!».

Администрация города использует и такие методы нематериальной мотивации, как поздравления с праздниками, днем рождения и другими важными событиями в жизни Музея, причем всегда делает это очень креативно и персонализированно. Публичная похвала — простой, но очень эффективный способ стимулирования и поддержки, которая может проявляться, к примеру, в форме упоминания в интервью и официальных презентациях, посвященных развитию города как туристического центра.

Следует отметить еще одну особенность в отношениях Управления и Музея — человечность. Хотя эту характеристику и относят к эффективным видам нематериальной поддержки, встречается она, к сожалению, в практике взаимодействия с органами публичной власти нечасто. Личное участие, добрые слова похвалы и поддержки, возможность и желание выслушать, благоприятный психологический климат, помощь мудрым советом, причем не только в рабочих, но и житейских делах, — это большая поддержка для работников такой сферы, как культура, людей творческих.

Все перечисленные меры поддержки были оказаны и оказываются не только Музею ложки, но и иным частным институциям, созданным в городе Владимире. Однако не у всех отношения складываются столь благоприятным образом. Причина кроется, скорее всего, в неоправданно завышенных ожиданиях со стороны частных лиц. Многие из них считают, что, создав объект культуры, они уже внесли весомый вклад в развитие городской структуры, сделали общественно значимое дело, способствовали увеличению туристского потока, а соответственно, администрация обязана оказывать им всестороннюю поддержку, в том числе материальную. При этом руководители таких заведений забывают, что в первую очередь являются коммерческими структурами и предоставляют услуги на возмездной основе. Большинство из них зарегистрированы как индивидуальные предприниматели, юридические лица и т.п. Интересно, что, открывая обувной магазин (ведь обувь для наших климатических условий — предмет крайне необходимый), ни у кого не возникнет мысли о том, что это начинание должны и обязаны поддерживать, а все коммерческие риски организатор осознает и берет на себя⁶. Однако, открыв частный музей, их создатели думают почему-то иначе.

Следует отметить, что именно на уровне организации местного самоуправления частные институции играют заметную роль и могут вносить существенный вклад в решение вопросов местного значения в сфере культуры, туризма и иных социальных сферах, исходя из своих функций⁷ и потребностей муниципалитета. Действующим законодательством предусмотрены механизмы, по которым предприниматели и НКО могут быть для муниципальных образований поставщиками по договорам об оказании услуг для муниципальных нужд⁸.

Частные объекты показа могут стать дополнительным средством привлечения туристов в муниципальное образование. Правильное выстраивание взаимоотношений положительно скажется на развитии городской среды, повышении ее привлекательности как для жителей, так и для туристов.

Кроме того, возможна и обратная помощь со стороны частных музеев городу: в сфере предоставления имущества (предоставление выставочных площадей для временных выставок иных лиц по инициативе городских властей на площадке известного частного музея), методическая (консультирование руководством успешного частного музея городских властей при создании муниципальных музеев и иных лиц, которые желают создать частный музей), работа представителей частного музея в консультативных органах, созданных при органах местного самоуправления, участие частного музея в городских мероприятиях, вплоть до осуществления части организационных и финансовых задач, прием официальных делегаций и малообеспеченных категорий граждан по просьбе городской власти частным музеем на льготной или бесплатной основе, помощь в уборке и благоустройстве прилегающей к частному музею части городской территории за счет средств частного музея, ходатайства перед вышестоящими органами власти и общественными организациями о поощрении руководителей и сотрудников органов местного самоуправления, оказавших помощь частному музею, публичная похвала в выступлениях на конференциях, совещаниях и в СМИ.

Выработанные в ходе взаимодействия Управления культуры и туризма администрации города Владимира и частного учреждения «Музей ложки» формы сотрудничества, на наш взгляд, могут быть реализованы и в других муниципальных образованиях.

⁷ См., например: Рисинберг О.Ф. Социально-культурные функции современных частных музеев // В мире науки и искусства: вопросы филологии, искусствоведения и культурологии. 2013. № 26. С. 25–30.

⁸ Статья 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶ Статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Литература

1. Добрецова С.А. Особенности презентации частного музея в городском пространстве: «Музыка и время» / С.А. Добрецова // Верхневолжский филологический вестник. 2020. № 2 (21). С. 255–263.
2. Рисинберг О.Ф. Социально-культурные функции современных частных музеев / О.Ф. Рисинберг // В мире науки и искусства: вопросы филологии, искусствоведения и культурологии. 2013. № 26. С. 25–30.