

**Администрация города Ханты-Мансийска Совет муниципальных
образований Ханты-мансийского автономного округа – Югра Базовая
кафедра муниципального права и урбанистики Югорского
государственного университета**

**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ
ЭТАПЕ**

(взгляд ученых и практиков)

Ханты-Мансийск – 2022

УДК 342.9

ББК 67.401

Т 33

Т33 Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе (взгляд ученых и практиков) /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Коллективная монография. Ханты-Мансийск. 2022 – 178 с.

26-27 мая 2022 года в Ханты-Мансийске состоялась юбилейная Всероссийская научно-практическая конференция «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе: V ежегодные муниципальные чтения». Конференция (ежегодные муниципальные чтения) проводится в городе Ханты-Мансийске с 2016 года как новый способ выстраивания диалога между представителями науки и органов местного самоуправления. Конференция объединила на своей площадке представителей федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и руководителей муниципальных образований региона, научных и общественных организаций, ведущих ученых и экспертов федерального уровня. Материалы конференции составили основу настоящей книги.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов. Представляет интерес и может быть полезен в практической работе государственных и муниципальных служащих, выборных должностных лиц.

Подготовлено с использованием справочно-правовой базы «Консультант-Плюс»

ISBN 978-5-9611-0184-3

© колл авт., 2022

Оглавление

Приветствие участников конференции от главы города Ханты-Мансийска	с.6
Раздел 1. Перспективы развития местного самоуправления: взгляд представителей ведущих научных школ муниципального права	с.8
<i>Бондарь Н.С.</i> Местное самоуправление в зеркале конституционного правосудия (наблюдения и оценки очевидца)	с.8
<i>Шугрина Е.С.</i> Территориальные основы местного самоуправления как поиск баланса интересов разных уровней публичной власти	с.13
<i>Тимофеев Н.С.</i> К современным проблемам сущности и пределов местного самоуправления, и поиск ориентиров эффективности публичных властей	с. 21
<i>Костюков А.Н.</i> Некоторые размышления о местном самоуправлении	с.34
<i>Кожевников О.А.</i> Местное самоуправление в России: четвертая попытка найти свое место в системе власти	с.36
<i>Бялкина Т.М.</i> О некоторых аспектах взаимодействия органов муниципальной и государственной власти	с.39
<i>Гриценко Е.В.</i> Право на местное самоуправление в условиях цифровой трансформации	с.47
<i>Чеботарев Г.Н.</i> Общественный контроль в системе местного самоуправления	с.53
<i>Таболин В.В.</i> Городское право как особый институт муниципального права»	с.56
Раздел 2. Роль местного самоуправления в развитии территории	с.60

<i>Латфуллин Г.Р.</i> Соотносительность единства городского управления и самоуправления	с.60
<i>Соколова А.И.</i> Роль геоурбанистики в формировании городского права	с.69
<i>Грищенко Л.Л.</i> Перспективы создания «умного города» с использованием технологий цифрового двойника на платформе отдельного муниципального образования	с.76
<i>Костылева Е.Д.</i> Роль органов местного самоуправления в защите социальных и экономических прав и свобод человека	с.84
<i>Ладыженская Т.П., Андреева П.Д.</i> Государственное управление в области социальной защиты населения на региональном уровне, опыт решение проблемных вопросов совместного ведения	с.89
<i>Ладыженская Т.П., Собчик Г.И.</i> Решение муниципальных проблем общеобразовательной системы, на примере Югры	с.96
<i>Хобраков Д.Ц.</i> Муниципальный контроль за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления	с.103
<i>Судакова С.В.</i> Общественный контроль на муниципальном уровне: основы правового регулирования, особенности и перспективы организации	с.107
<i>Петелин А.Л.</i> Общественный контроль муниципальных закупок	с. 112
Раздел 3. Безопасность в городе	с. 118
<i>Маркунцов С.А.</i> Преступления коррупционной направленности, совершаемые в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и характеристика коррупционной преступности в государственном секторе	с. 118
<i>Талан М.В., Аглямова Г.М.</i> Антикоррупционная политика в органах местного самоуправления	с.130
<i>Дядькин Д.С.</i> Мониторинг криминогенной безопасности среды	с.141

<i>Берндт А.А.</i> Роль публичных органов власти в профилактике правонарушений	с. 147
<i>Алиев З.Г.</i> Опыт работы исправительного центра города Сургута Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	с. 153
Раздел 4. Зарубежный опыт местного самоуправления и местного управления	
<i>Введенская В.В.</i> Структура государственной власти Донецкой Народной Республики	с. 157
<i>Шестак В.С.</i> Правовые основы организации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике (2014-2022 гг.)	с. 162
<i>Минько Н.С., Курилович М.П.</i> Участие граждан в принятии решений местного значения в Республике Беларусь: некоторые аспекты	с.167
<i>Чмыга О.В.</i> Обязанности депутатов местных Советов депутатов по работе с обращениями граждан и юридических лиц в Республике Беларусь	с.174

Предисловие

В условиях реформирования системы публичной власти в России особо актуальным представляется вопрос о реформировании органов местного самоуправления как формы истинного народовластия. Как отмечал Президент Российской Федерации В.В. Путин, у этого самого близкого к людям уровня публичной власти огромная сфера ответственности.

Законодательство ХМАО-Югры и решения губернатора Н.В. Комаровой обеспечили возможность эффективного взаимодействия государственной власти региона и местного самоуправления. Благодаря грамотной политике в автономном округе взаимоотношение органов публичной власти базируется на стремлении к единой цели и цель эта — благополучие каждого жителя Югры.

Сегодня как никогда важна слаженная работа всех органов власти, включая местное самоуправление. Профессиональное общение, происходящее между участниками конференции – теоретиками и практиками – будет способствовать принятию верных управленческих решений, формированию новых подходов. Решение данной задачи невозможно без научных исследований в данной области. Именно поэтому важно мнение научного сообщества. И мы гордимся тем, что местом такого взаимодействия, дискуссионной площадкой выбран наш город.

Столица Югры входит в топ рейтинга эффективности управления российскими городами, составленным Агентством политических и экономических коммуникаций (АПЭК). Несколько лет подряд возглавляет рейтинг эффективности деятельности органов местного самоуправления среди городов Югры.

Третий год подряд является лидером в России как самый комфортный город для жизни в соответствующей размерно-климатической группе.

В структуре экономически активного населения города ХантыМансийска более 40% граждан заняты в сфере интеллектуального труда. Созданы кадровые и материально-технические условия для научноисследовательской деятельности.

Расширяются взаимоотношения с высшими учебными заведениями. В прошлом году подписано соглашение о совместной научно-практической деятельности и организации мероприятий военно-патриотической направленности с Югорским государственным университетом. Решением Правительства Российской Федерации на базе вуза открыт федеральный военный учебный центр.

Одним из векторов стратегического развития Ханты-Мансийска определено создание условий для интеллектуальной, научноисследовательской и творческой деятельности наших жителей. При успешной реализации этой задачи столица Югры сможет претендовать на обретение статуса федерального

центра притяжения для научного сообщества страны, получит дополнительные возможности для самореализации талантливой молодежи.

Наш город готов стать пилотной территорией для апробации инновационных управленческих решений, принимаемых на основе практического опыта и научных изысканий.

Уверен, что наша любовь к Родине и желание объединить усилия позволит достичь любых целей. А все они направлены на благополучие и процветание нашей великой страны.

*Максим Ряшин,
Глава города Ханты-Мансийска*

Раздел 1. Перспективы развития местного самоуправления: взгляд представителей ведущих научных школ муниципального права

Местное самоуправление в зеркале конституционного правосудия (наблюдения и оценки очевидца)¹

Бондарь Николай Семенович, доктор юридических наук, профессор, заведующий Центром судебного права, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, судья Конституционного Суда РФ в отставке.

Уважаемый Глава самого гостеприимного, солнечного города Российской Федерации Ханты-Мансийска! Дорогие коллеги, уважаемые жители Ханты-Мансийска!

Находясь под воздействием первых впечатлений гостеприимной встречи с городом, столь теплого, душевного открытия конференции, вспомнились слова известного французского политика, дипломата князя Талейрана, который говорил: «Бойтесь первого движения души, потому что оно самое искреннее». Я не боюсь первых впечатлений, первого движения души и искренне говорю, что первые минуты пребывания в этом зале и несколько первых часов пребывания в Ханты-Мансийске уже во многом восполнили заметный «пробел» в моей (вроде бы не самой бедной) биографии, связанный с тем, что я впервые посещаю Ханты-Мансийск и первые впечатления от этого посещения - прекрасны. Остается только сожалеть, что раньше не принимал участие в первых четырех Муниципальных чтениях и не заслужил, как некоторые мои коллеги, высоких наград Ханты-Мансийска. Несмотря на это, (*улыбаясь*), в качестве подарка от себя хотел бы вручить несколько своих работ по проблемам местного самоуправления для возглавляемой Главой города Ханты-Мансийска Максимом Павловичем Ряшиным базовой кафедры муниципального права и урбанистики. Само существование такой кафедры – тоже важный показатель единства теории практики местного самоуправления в Ханты-Мансийске.

¹ Приводится на основе стенограммы выступления на пленарном заседании Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе» (V ежегодные муниципальные чтения), состоявшегося 26 мая 2022 года в городе Ханты-Мансийске.

Приятно, что в этом зале присутствует довольно много специалистов в области юриспруденции, в том числе и по проблемам конституционного правосудия, не говоря уже о местном самоуправлении. Достаточно отметить, что Екатерина Сергеевна Шугрина недавно опубликовала статью в «Журнале конституционного правосудия» (при моей поддержке как действовавшего на тот момент судьи КС РФ), в которой дан глубокий анализ почти двух десятков решений Конституционного Суда, в частности, с позиций поиска баланса ценностей в системе местного самоуправления. Вспомнил об этом, имея в виду тему своего выступления - Конституционный Суд РФ как гарант, хранитель местного самоуправления (в порядке личных воспоминаний как судьи КС РФ).

Понимаю, что в отведенное время невозможно будет представить все многообразие, в частности тех решений, участником выработки и принятия которых довелось быть на протяжении двадцатилетнего периода своей работы в качестве судьи КС РФ (2000-2020 гг.). Но, пожалуй, главное, что вынес для себя и чем руководствовался, участвуя в выработке соответствующих решений, состоит в том, что само по себе местное самоуправление было, есть и будет важнейшей конституционной ценностью для каждого гражданина и всех жителей сельских и городских поселений, для общества в целом и нашего государства. Глубоко ошибочно противопоставлять интересы государственной и муниципальной власти: уверен, сильное местное самоуправление является залогом сильного государства. Но понимаю, что этот тезис не является аксиомой, сегодня он не всеми разделяется и, стало быть, требует своего обоснования. Впрочем, это «обоснование» содержится во всем массиве решений Конституционного Суда Российской Федерации по местному самоуправлению. И хотя бы вкратце, в течение нескольких минут, хотелось бы сказать об этом с позиций непосредственного участника этих событий, принятия решений.

Прежде всего хочу сказать, что проблемы местного самоуправления всегда были одними из важных в работе Конституционного Суда, в системе конституционного правосудия. По-разному можно подходить к статистическим показателям работы КС РФ; если, например, анализировать количество *обращений в Конституционный Суд*, которые касались организации и функционирования публичной власти, то обнаружим, что решения, касающиеся институтов местного самоуправления, занимали в этом массиве минимум 30%, а иногда этот показатель доходил до 40%. Если же анализировать *решения Конституционного Суда*, то в так называемый «московский период» деятельности Суда (т.е., до 2008 г., когда состоялся переезд КС РФ в Санкт-Петербург), около 10% всех постановлений было посвящено местному самоуправлению. Учитывая широту полномочий Конституционного Суда, который принимает решения по самым различным вопросам юриспруденции, включая уголовную политику, предпринимательство, социальную защиту граждан и т.д., это очень высокий показатель. В последующий, «питерский»

период, этот процент немного снизился, что было обусловлено, прежде всего, наработкой правовых позиций Конституционного Суда в данной области и отсутствием необходимости принимать постановления по вопросам, которые ранее получили разрешение. Но при этом количество определений несколько даже выросло. И данная тенденция сохраняется в настоящее время. Например, в 2019 году было принято 48 решений КС по проблемам местного самоуправления. В «пандемийный» 2020 год закономерно наблюдалось резкое сокращение количества решений (до 16), что проявилось и применительно к другим видам решений; но уже в 2021 году было вынесено 44 решения, а в первом квартале 2022 г. - 11 решений по проблемам местного самоуправления. Если попытаться дать краткий анализ этих решений, это займет времени больше, чем потребовалось бы на чтение подаренных мною базовой кафедре книг.

Если же вспомнить о первых личных впечатлениях о работе Конституционного Суда по вопросам местного самоуправления, то они связаны, как это не покажется неожиданным, с более ранним периодом, чем был первый день работы как судьи КС РФ (16 февраля 2000 года). Речь идет о принятом 15 января 1998 года важном постановлении КС РФ по так называемому «делу местного самоуправления в Республике Коми». В рамках слушаний по этому делу довелось участвовать в нем (как заведующему кафедрой муниципального права Ростовского госуниверситета) в качестве эксперта. В том решении Конституционного Суда были очерчены границы между муниципальными или, как тогда было принято говорить, «общественными» началами местного самоуправления, с одной стороны, и государственно-властными началами, с другой. Дело в том, что в Республике Коми Конституция закрепляла, своего рода, дуализм в организации местных органов власти на уровне районов, городов: предусматривался представительный орган местного самоуправления», но параллельно в качестве исполнительного органа — «государственная администрация». То есть на одном уровне два органа различной публичной власти. Анализ, оценка этой модели небезынтересна и в сегодняшних условиях дискуссий о соотношении государственных и муниципальных начал в единой системе публичной власти (что теперь прямо закреплено в поправках 2020 г. к Конституции РФ). По этим вопросам пришлось выступать и, возможно, в том числе это способствовало тому, что в последующем открылись двери в Конституционный Суд.

Оценивая весь последующий период работы в КС РФ, нельзя не отметить, что посчастливилось работать в высшем судебном органе в сложный, исторический период возрождения, поиска оптимальных путей развития местного самоуправления, формирования нового, неизвестного до этого муниципального законодательства. За соответствующий 20-летний период в общей сложности было принято ни много, ни мало 539 постановлений и 37500

определений, а относительно проблем местного самоуправления некоторые обобщенные показатели выше были обозначены.

В течение этого периода за время работы в Конституционном Суде написал 23 особых мнений (мнений); в их числе - напрямую относящихся к местному самоуправлению — 5 особых мнений (мнений), включая мнение по постановлению Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года, посвященное муниципальной реформе. В последнем случае это был принципиальный вопрос и по нему пришлось подготовить мнение, хотя был по этому делу судьей-докладчиком. В связи с этим уместно отметить, что работа конституционного судьи — это всегда поиск компромисса по не совпадающим (не только в научно-теоретическом плане) позициям и мнениям. При этом для Суда как демократичного коллегиального органа важно не только уметь отстаивать свою точку зрения, но слышать и прислушиваться к мнению, аргументам других коллег. В этом плане немало было решений по проблемам местного самоуправления, которые хорошо запомнились как значением обсуждавшихся вопросов, так и эмоциональной окраской дискуссий (кстати, попутно будет отмечено, какими бы ни были острыми дискуссии, они всегда проходили в уважительной атмосфере стремления к взаимопониманию).

На одно из первых мест в ряду дел по местному самоуправлению даже сегодня, по прошествии многих лет, поставил бы Постановление Конституционного суда от 2 апреля 2002 года. Возможно, еще и потому, что оно было одним из первых, по которому пришлось выступать судьей-докладчиком (хотя не только по этой причине). Дело слушалось в заседании первой палаты (в то время Конституционный Суд состоял из двух палат) и так получилось, что наша, первая, палата включала в себя, пожалуй, большинство судей КС РФ - специалистов в области муниципального права (например, Н.В. Витрук, А.Я. Слива, Б.С. Эбзеев. Председателем по этому делу была Тамара Георгиевна Морщакова, зам председателя КС РФ. Горжусь, что в острых дискуссиях удалось выработать, в частности правовую позицию, связанную с характеристикой муниципального образования как территориального объединения населения, и на этой основе обосновать, что они (муниципальные образования) как и общественные объединения (наряду с гражданами), должны обладать правом на обращение в Конституционный Суд за защитой своих конституционных прав, включая право на осуществление местного самоуправления. Такое решение тем более было непросто выработать и принять большинством голосов судей, имея в виду, что за несколько лет до этого (в 1997 г.) было принято так называемое «отказное» определение, в рамках которого была дана характеристика муниципального образования как территориальной формы осуществления власти, не имеющей оснований для признания в качестве субъекта обращений в КС РФ. Важно подчеркнуть, что в указанном Постановлении 2002 г. КС РФ не пересмотрел ранее сформулированную позицию, а пошел дальше в анализе соответствующей

проблемы. Речь идет о том, что местное самоуправление и муниципальные образования – это действительно территориальная форма осуществления публичной (муниципальной) власти.

Но этим природа местного самоуправления и муниципальных образований не исчерпывается: это одновременно и институт гражданского общества, а также форма осуществления права граждан на местное самоуправление, как и форма реализации некоторых других муниципальных прав (индивидуальных и коллективных).

На основе этих подходов как раз и удалось обосновать указанную правовую позицию, которая сыграла важное значение в расширении возможностей судебной защиты прав местного самоуправления. Достаточно отметить, что по состоянию на 01.01. 2022 года в Конституционный Суд поступило 119 обращений от муниципальных образований. И все они разноплановые, многие из них могли бы исключать возможность обращения в КС РФ других субъектов кроме самих муниципальных образований в лице своих органов местного самоуправления. Так, с учетом достаточно широкого представительства на конференции специалистов в области уголовного права небезынтересным может быть пример, связанный с обращением с конституционной жалобой администрации города Мурманска о проверке конституционности статьи 313 УПК РФ. Речь шла о том, правомерным ли является возложение на муниципальные образования обязанности по сохранению жилых помещений лиц, находящихся в местах лишения свободы (если в этом жилом помещении никто не проживает). Администрация города пожелала получить ответ от КС РФ на вопрос, насколько это оправданно после того как ей было отказано в защите прав муниципалитета на всех уровнях судебной системы, включая Верховный Суд РФ. Конституционный Суд РФ установил, что в данном случае фактически имеет место правовой пробел; ни на уровне законов, ни на уровне подзаконных актов данный вопрос никак не был урегулирован. Поэтому соответствующее правовое регулирование было признано неконституционным в соответствии с принятым 9 июля 2020 года Постановлением КС РФ.

Возможности конституционно-судебной защиты прав местного самоуправления связаны, таким образом, в том числе с уяснением природы местного самоуправления. И Конституция Российской Федерации, и Конституционный суд определяют природу местного самоуправления тройким образом: во-первых, как право граждан на решение вопросов местного значения; во-вторых, в социальном плане это институт гражданского общества, форма самоорганизации населения; только в-третьих — это форма публичной власти. Приходится акцентировать на этом внимание, имея в виду, что в последнее время наметился очевидный крен в сторону усиления характеристик местного самоуправления как одной из форм публичной власти, в том числе имея в виду получивший закрепление в конституционных поправках 2020 г.

принцип единства публичной власти. Характеристики же местного самоуправления как института правового положения личности нередко уходят на второй план. В частности, для конституционного правосудия это означает уменьшение предпосылок для признания допустимыми конституционных жалоб граждан, связанных с осуществлением прав местного самоуправления. Не случайно в одном из определений Конституционного Суда (по жалобе Н.А. Бобровой), сказано, что проживание гражданина на территории муниципального образования не означает, что на гражданина распространяются права, которые могут быть нарушены. Между тем в Определении КС РФ от 6 марта 2008 года прямо было закреплено, что защита прав и полномочий органа местного самоуправления должна осуществляться через защиту прав граждан, проживающих на территории субъекта местного самоуправления.

В завершение выступления уместно будет привести мысль выдающегося российского историка В.О. Ключевского, связанную с тем, что «в России центр находится на периферии». Думаю, дорогие друзья, центр муниципального развития сегодня находится в Югре, в Ханты-Мансийске. Сердечно поздравляю вас с этим и желаю успешной работы конференции!

Территориальные основы местного самоуправления как поиск баланса интересов разных уровней публичной власти

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

В словосочетании «местное самоуправление» слово «местное», которое означает «место», т.е. содержит указание на территорию, всегда приводится первым. Территориальные основы местного самоуправления – традиционно рассматриваются как один из существенных элементов правового статуса местного самоуправления. Размеры территории имеют большое влияние и тесно взаимосвязаны с иными основами местного самоуправления, такими как организационные, компетенционные или экономические.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П фактически исследовался вопрос о возможности применения

пропорциональной избирательной системы в небольших по количеству депутатов поселениях. Конституционный Суд тогда обратил внимание на то, что размеры территории и небольшое количество распределяемых мандатов приводит к существенному искажению волеизъявления граждан и нарушению избирательных прав, права на местное самоуправление. На основании данной позиции были внесены соответствующие изменения в статью 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В решениях Конституционного Суда РФ сформулировано большое количество позиций, прямо или косвенно касающихся местного самоуправления и его территориальных основ². Именно Конституционный Суд РФ еще в 2000 году подчеркнул, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования; любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него

(Постановление от 30 ноября 2000 г. N 15-П).

В новейшей российской истории было принято несколько федеральных законов, в которых был представлен разный подход к пониманию сути муниципальных образований, критериям их создания. Независимо от выбираемой модели территориальной организации местного самоуправления, очевидно, что с одной стороны, территориальные пределы местного самоуправления должны позволять использовать формы непосредственного народовластия (суть САМОуправления), с другой – позволять местному самоуправлению быть жизнеспособным. Анализируя взаимосвязь вида и размера муниципальных образований и фактические возможности жителей использовать формы самоорганизации,

Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что именно городские или сельские поселения более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем

² Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П, от 16 октября 1997 года № 14-П, от 3 ноября 1997 года № 15-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П, от 11 июня 2003 года № 10-П, от 21 марта 2007 года № 3-П, от 6 декабря 2018 года № 44-П и др.; Определения от 13 июля 2000 года № 195-О, от 10 июля 2003 года № 289-О, от 3 апреля 2007 года № 171-О-П, от 6 марта 2008 года № 214-О-П, от 18 июля 2019 года № 2176-О от 24 октября 2019 № 2955-О и др. Есть и различные обобщения практики

Конституционного Суда РФ. См., напр.: Шугрина Е.С. Позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам, возникающим в сфере местного самоуправления // в кн.: Федеральный судебник - 2021. В 2-х томах. Т.2. М., 2021. С. 409- 457; Шугрина Е. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России "Местное самоуправление" // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 19 – 29.

муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества (Постановление от 01.12.2015 № 30П).

Еще в 1997 году Конституционный Суд РФ указал, что определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, - может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации (Постановление от 24.01.1997 № 1-П). Позже Суд добавил, что модель территориальной организации местного самоуправления, связывающая все субъекты Российской Федерации единообразными требованиями и ограничивающая самостоятельное определение ими территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление, обуславливает необходимость использования правовых средств, обеспечивающих в системе действующего правового регулирования учет и согласование местных и государственных интересов применительно к территориям (уровням), на которых наряду с решением вопросов местного значения реализуются значимые с точки зрения государства в целом или субъекта Российской Федерации публичные задачи (Постановление от 01.12.2015 № 30-П).

Можно выявлять большое количество нюансов и значимых аспектов в вышеприведенных позициях, но хотелось бы обратить внимание на следующее:

- местное самоуправление должно быть приближено к населению;
- органы государственной власти субъекта РФ ограничены в выборе территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление и связан выбором используемых правовых средств воздействия на соответствующие отношения;
- необходим поиск баланса, согласование местных и государственных интересов, реализуемых на территории муниципального образования.

Рассмотрим эти аспекты более подробно.

Местное самоуправление должно быть приближено к населению. «Близость к населению» в данном случае означает приближение к фактическому месту проживания. Не случайно в статье 1 Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) муниципальное образование определялось как населенная территория. Иными словами, это территория, имеющая свое собственное постоянное население, которое заинтересовано в развитии данной территории. А это, в свою очередь означает, что есть определенная взаимосвязь и

взаимозависимость вида муниципального образования и вида населенного пункта.

Нужно отметить, что в практике Конституционного Суда РФ многократно поднимались вопросы соотношения муниципального территориального и административно-территориального устройства субъектов РФ. Еще в 1997 году в Постановлении от 03.11.1997 № 15-П Конституционный Суд РФ обосновал, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно - территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Действительно, эти процедуры имеют разные цели, регулируются разными законодательными актами, имеют разные этапы и иные отличия. Но во всех законах о местном самоуправлении муниципальное образование определяется через установление соотношения с населенными пунктами.

В первоначальной редакции части 1 статьи 131 Конституции РФ говорилось, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Возникает вопрос: термин «поселение», использованный в приведенной норме, - это указание на административно-территориальную единицу или вид муниципального образования? Любопытно, что при проработке проекта федерального закона о введении муниципальных округов в 2018-19 году этот вопрос активно обсуждался в экспертном сообществе, высказывались предложения и приводились обоснования необходимости более четкого регулирования данного понятия на федеральном уровне. Ситуация усугублялась тем, что для целей осуществления градостроительной деятельности, землепользования и застройки городские и сельские поселения длительное время рассматривались именно как вид населенных пунктов³, но не вид муниципального образования

В Федеральном законе № 154-ФЗ термин «город» рассматривался как синоним термину «муниципальное образование» (см., напр.: ч. 3 ст. 12)⁴. В Федеральном законе № 131-ФЗ, который разрабатывался с учетом практики Конституционного Суда РФ, содержатся иные формулировки.

Действующая редакция Конституции РФ после определенных изменений 2020 года звучит следующим образом: «местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований, виды которых

³ См., напр.: Приказ Минстроя России от 30.12.2016 N 1034/пр (ред. от 10.02.2017) "Об утверждении СП 42.13330 "СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений".

⁴ Более подробно об этом см.: Бабичев И.В., Шугрина Е.С., Мадьярова А.В. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и пути их решения //Местное право. 2018. № 3. С. 3-15.

устанавливаются федеральным законом». Выше обозначенная коллизия уже исключена, однако, несмотря на это очевидно, что значение соотношения административно-территориального устройства и муниципальной организации не исчезло. В связи с этим нужно отметить, что профильный комитет Государственной Думы давно и последовательно говорит о том, что правовое регулирование этих вопросов должно осуществляться именно на федеральном уровне.

Органы государственной власти субъекта РФ ограничены в выборе территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление. Пределы правового регулирования территориальных основ местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ обозначены в Федеральном законе № 131-ФЗ, решениях Конституционного Суда РФ.

Например, именно Конституционный Суд обратил внимание на то, что, осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, субъект РФ не вправе действовать произвольно, а должен - с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей - соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2.04.2002 № 7-П, от 29.03.2011 № 2-П, от 18.05.2011 № 9-П). Следствием этого является обязательное использование форм непосредственного народовластия при формировании органов местного самоуправления первичного уровня, а также при изменениях территориальной организации местного самоуправления. И данный вывод также регулярно звучит в практике Суда.

Эта позиция, сформулированная более 10 лет назад, начинает получать новое звучание в контексте развернувшихся дискуссий по проекту Федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (далее – Проект № 40361-8). Стали появляться отдельные высказывания о том, что местное самоуправление можно осуществлять через систему органов территориального общественного самоуправления, сельских старост.

Законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения (Постановление от 18.05.2011 № 9-П). Но при этом предоставление органам

государственной власти субъектов РФ определенной свободы усмотрения не означает полное самоустранение федеральных органов государственной власти; при необходимости должна быть оперативная и внятная реакция органов власти федерального уровня.

В этой связи определенный интерес представляет анализ правоприменительной практики, которая складывалась на основе двух федеральных законов о местном самоуправлении. Федеральным законом № 154-ФЗ предусматривалось одноуровневое местное самоуправление. Однако, ряд субъектов РФ вводили у себя многоуровневость местного управления и самоуправления (см., напр., модели, складывавшиеся в Алтайском крае, Новосибирской области, Ставропольском крае, Республиках Коми, Удмуртия и др.); одна из причин – стремление сохранить исторически сложившиеся управленческие связи. С принятием Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление везде должно было стать двухуровневым, однако ряд субъектов РФ пошли иным путем (см., напр.: Сахалинская, Калининградская, Магаданская, Московская области и др.).

По данным СПС КонсультантПлюс по состоянию на середину мая 2022 года полностью одноуровневым является местное самоуправление в 7 субъектах РФ (Удмуртская Республика, Республика Чувашия, Ставропольский край, Калининградская область, Магаданская область, Московская область, Сахалинская область). Еще несколько субъектов РФ практически полностью перешли на одноуровневое местное самоуправление (Пермский край, Вологодская, Кемеровская, Курганская, Тверская области). На территориях 28 субъектов РФ в сельской местности есть одноуровневое местное самоуправление (в это число включены Московская и Сахалинская области, в которых муниципальное округа формально не созданы, но местное самоуправление является одноуровневым за счет наличия исключительно городских округов). Если к этой цифре прибавить города федерального значения, в которых местное самоуправление является также одноуровневым, то получится 31 субъект РФ, в которых есть одноуровневое местное самоуправление.

Иными словами, получается, что независимо от модели местного самоуправления, предусмотренной в федеральном законе, органы государственной власти субъектов РФ принимают решения, фактически отражающие собственные политические интересы, региональные и исторические особенности. В таких условиях важно предусматривать не количество уровней местного самоуправления, но критерии формирования муниципальных образований, гарантии реализации права на местное самоуправление («соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления»). Значительное количество таких критериев было сформулировано в решениях Конституционного Суда РФ, которые не сложно обобщить и использовать при работе над Проектом № 40361-8.

Поиск баланса, согласование интересов разных уровней публичной власти. Мы давно привыкли к тому, что «вопросы местного значения» — это, прежде всего, вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения, отнесенных к таковым уставом муниципального образования. Сразу возникает набивший оскомину вопрос: насколько эта теоретическая конструкция соответствует фактическому перечню вопросов местного значения и соотносится с возможностями муниципального образования (например, включение в число вопросов местного значения вопросов, связанных с терроризмом, чрезвычайными ситуациями и т.п.)?

Одновременно с этим в последние годы все более отчетливо проявляются и иные тенденции. Улучшение качества жизни, о котором говорится в майских указах Президента РФ и которое становится определяющим в деятельности органов публичной власти, является комплексным, многоаспектным явлением. Все чаще приходится сталкиваться с тем, что с одной стороны, например, благоустройство территории – очевидный вопрос местного значения, с другой – принимается национальный проект, государственная программа, в которой о комфортной городской среде говорится как о деятельности федеральных органов государственной власти.

В последнее время все сильнее проявляется новая тенденция: вопрос, традиционно относящийся к вопросам местного значения, требует существенного финансирования для своей реализации (переселение из аварийного жилья, замена или капитальный ремонт коммунальных сетей, улучшение качества дорожной сети, трансформация общественных пространств и т.п.). Данные вопросы являются элементами качества жизни, поэтому из федерального бюджета путем принятия национальных проектов, государственных программ и с использованием иных подобных механизмов выделяются средства на решение этих вопросов. Означает ли выделение финансирования то, что данный вопрос становится вопросом государственного значения? Нет, не означает, хотя органы власти, выделяющие финансирование, устанавливают условия его использования и контролируют полученные результаты (напрашивается ревизия конструкции юридической ответственности органов публичной власти за решение данных вопросов, которые формально по-прежнему называются вопросами местного значения). Но требуют новых механизмов взаимодействия разных уровней публичной власти, которые совместно как равноправные партнеры решают единую общегосударственную задачу.

Конституционный Суд РФ регулярно говорит о важности поиска балансов между местными и государственными интересами. Механизмы поиска баланса интересов могут быть разными⁵. Можно одну ценность

⁵ Шугрина Е.С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей //Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2. С. 21-31.

принести в жертву другой ценности или каждую ограничить по чуть-чуть, а можно найти новый вариант, когда баланс устанавливается в совершенно иной плоскости. Последнее означает поиск нового пути, который приведет к раскрытию обеих ценностей. В результате и интересы государственной власти будут учтены, и местного самоуправления.

В качестве одного из примеров компромисса между разными конституционными ценностями и интересами является принцип сочетания поселенческого и территориального самоуправления, который был сформулирован Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18.05.2011 № 9-П. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «федеральный законодатель исходил из действующей в Российской Федерации системы местного самоуправления, основанной на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения, что соотносится со статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации как в городских, сельских поселениях, так и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Суд обратил внимание на то, что на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых - удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения. Муниципальный район по своей правовой природе - это муниципальное образование, которое объединяет другие муниципальные образования (поселения), и одновременно - это публично-территориальная единица, органы которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией и (или) субъектом Российской Федерации».

Представляется целесообразным учесть данную позицию и в Проекте федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти". Малоэффективно устанавливать количество уровней местного самоуправления. Практика субъектов РФ показывает, что в любом случае будет отход от установленной единообразной модели. Поэтому очень важно не столько предусматривать обязательную ликвидацию всех поселений, предполагая, что муниципальные округа будут создаваться в границах существующих муниципальных районов (пункт 1 части 3 статьи 88 Проекта № 40361-8), но устанавливать обязанности для органов государственной власти субъектов РФ в переходный период проводить финансово-экономические расчеты и иные обоснования укрупнения, обязательного обсуждения с жителями планируемых изменений.

Большое значение должны иметь гарантии доступа к услугам, которые получают жители на укрупняемых территориях от органов местного самоуправления, инфраструктурная связность и транспортная доступность территорий, реальное развитие форм участия населения в местном самоуправлении. Как уже говорилось в самом начале, переход на одноуровневость местного самоуправления теснейшим образом связан с организационными, компетенционными, экономическими основами местного самоуправления, механизмами взаимодействия разных уровней публичной власти, а, следовательно, и с условиями качества жизни граждан, их социальным самочувствием.

К современным проблемам сущности и пределов местного самоуправления и поиск ориентиров эффективности публичных властей

Тимофеев Николай Семенович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Развитие конституционной науки предопределено конституционноправовыми преобразованиями последних лет. Промежуточные результаты многолетнего опыта реформирования государственных и муниципальных публичных властей свидетельствуют о постепенном погружении в состояние глубокого кризиса. Об этом свидетельствует как нестабильное законодательство, характеризующееся хаотичным характером изменений, так и отсутствие целостной взаимосвязанной государственной политики и в государственном, и в муниципальном строительстве.

Конституционные изменения в части обеспечения единства государственных и муниципальных властей свидетельствуют об осознании необходимости конструктивного диалога властей и построения целостной концепции взаимодействия как ныне «единых публичных властей» и общества. Постоянно усложняющаяся система отношений обусловлена как историческими особенностями развития России, так и современными проблемами реализации народного суверенитета.

Конституционная реформа не завершена. Конституционные новеллы призывают к ее продолжению. Приветствуя явно патерналистский характер новелл, следует обратить внимание на то, что конституционная модернизация носит, прежде всего, административно-бюрократический, но не и политико-демократический характер.

Об этом свидетельствуют многочисленные публичные обсуждения как проектов конституции, так и закона об «Общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации». Звучит призыв к новому осмысливанию и гарантированности осуществления прав народа, статуса местного сообщества, публичных коллективов, социальных общностей, коллективных и индивидуальных прав человека и гражданина, реализуемых через публичные интересы и публичную власть. Требуется легализация признаваемой, но не конституированной публичной власти общественной.

Автор исходит из того, что именно здесь находится фундамент российской государственности и сам механизм взаимодействия должен носить характер движения прямой и обратной связи с преобладающим значением потребностей базовых публичных коллективов.

Конституционная концепция народовластия в России, разделена на две составляющих – непосредственную власть и представительную власть, носящую делегированный характер. Под публичной властью понимаются все ее уровни: федеральный, региональный и муниципальный. Единство публичных властей – государственных и муниципальных может и должно рассматриваться как один из многих последующих шагов объединительного характера, существо которого направлено на сближение народа, как единственного источника власти и государства.

Конституционная новелла единства публичных властей создает перспективу решения проблемы (в общем-то, надуманной) отсутствия политической активности народа.

Демократическая сущность Российского государства характеризуется необходимостью сложного интегрированного подхода. Общее определение демократии как механизма принятия решений на базе основополагающих идей, способствующих достижению согласованных интересов различных социальных групп, базируется на соответствующих идеях и принципах, носящих характер принципов организации и деятельности. Конституционный принцип единства публичных властей не может быть не наполнен всеми многочисленными проявлениями разнопланового участия населения, объединенного на различных основаниях – политических, административных, социальных и т.д. Демократическое общество не может не быть обществом солидарным в духе толерантности⁶.

Рассуждая о долгом пути к реальному народовластию, С.А. Авакьян соединяет такие понятия, как суверенитет и демократия. Он пишет: «Именно полномочия народа должно соединять такие понятия, как суверенитет и демократия. В конце концов, изначально демократия и означает власть народа, а суверенитет придает этой власти такие качества, как верховенство – ничего не может быть выше власти народа. Конституционная формула (ст.3) гласит:

⁶ Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантии статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1 С.20.

«Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». И ещё: «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы»⁷.

Государственно организованный народ через многочисленные сообщества (прежде всего институализированные) выступает как «коллективный гражданин», представляющий по всем уровням публичных властей их фундамент.

В связи с этим создается возможность продолжения реформ, как конституционной, так и законодательной, направленных на обеспечение верховенства народовластия, провозглашенного, но, зачастую, принимающего форму оторванного, отчужденного от народа, государственной и муниципальной демократии.

В то же время провозглашается, что деятельность всех органов публичной власти обязана быть проникнута возможностями реального влияния народа на органы публичной власти.

Следует признать, что с одной стороны стоит задача создать механизм, препятствующий отступлению от принципа народного суверенитета, а с другой – препятствующий его реализации. В центре внимания оказываются одновременно проявления как противостояния, так и сотрудничества.

Поиск возможных путей решения в первую очередь должен быть обращен к территориальным публичным коллективам как части народа, являющихся источником власти соответствующего публично-правового образования. Не вызывает сомнения, «что граждане обладают правом избирать и быть избранными в связи с включением в состав конкретного территориального публично-правового коллектива (сообщества)»⁸.

В то же время специалистами в сфере социального менеджмента констатируется, что в России народ не осуществляет свою власть непосредственно через местное самоуправление, а органы государственной власти не подконтрольны обществу. Создается впечатление, что конституционный принцип единства публичных властей в первую очередь обращен к проблемам местного самоуправления.

Заслуживает внимания вывод: «пока органы местного самоуправления не возьмут реальную власть, основанную на праве территории (поселения), трудовой ассоциации распоряжаться местным богатством – муниципальной собственностью, местными ресурсами, в том числе землей, все остальные законодательные акты останутся декларацией, не обеспечивающей механизмы реальной самостоятельности населения.

⁷ Авакьян С.А. Точка отсчета – народ. Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино только подлинное народовластие // Российская газета. 2006. 28 октября.

⁸ Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М., 2018. С.207.

Решение обозначенных проблем связано с корпоративным устройством власти, когда результатами труда станут, наконец, распоряжаться не государство, не коррумпированный чиновник, не новый русский, а местное сообщество, а через него и каждый человек как равный участник властных отношений»⁹.

В современной действительности все большее значение приобретают проблемы теоретического переосмысления или, как говорят, «перезагрузки» института народовластия. Обращение к конституционной новелле 2020 г., касающейся местного самоуправления в очередной раз, ставит перед научным сообществом сложные вопросы, находящиеся в центре внимания не один десяток лет.

В очередной раз подтверждается, что всеобщий императив народовластия и демократизма зачастую способствует разрушительным тенденциям, прикрываемым выражением воли народа, общественным мнением, общественным сознанием.

Проблемы народовластия привлекают внимание специалистов многих отраслей общественных наук, при этом следует обратить внимание на некоторые особенности развития либеральных популистских ценностей.

Стабильность государственных систем подвергается как внешнему, так и внутреннему воздействию, связанному едиными координационными центрами как национального, так и международного характера. Одним из результатов такого воздействия является ослабление регулирующей роли государства в социальной политике, здравоохранении, борьбе с коррупцией.

В этих условиях особое значение приобретают меры по преодолению демократического дефицита, во многом определяемого коллективным иммунитетом, традиционным для постсоветского пространства.

Современные конституционные ценности Российской Федерации могут быть определены как путеводные, достижение которых во многом носит восстановительный характер.

Объективной становится тенденция достижения политического согласия государства и народа как за счет ограничения государственной экспансии народовластия как нового этапа приватизации, так и за счет повышения роли местного самоуправления как связующего звена гражданского общества и государства.

Реализация этой установки непосредственно зависит от степени симфоничности и соборности (выражающей идею единства и множества) между существующими конституционными формами народовластия, государством и местным самоуправлением.

Единство публичных властей обуславливается принципиальной взаимозависимостью вопросов местного значения и предметов ведения органов

⁹ Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент. М., 2004. С.226-227.

государственной власти субъектов РФ, что предопределяет и необходимость координации деятельности по осуществлению полномочий в соответствующей сфере ¹⁰. Одни и те же сущностные понятия, связанные с местным самоуправлением, несут разное содержание не только в различные исторические эпохи, но и на незначительных отрезках времени в одной стране. С учетом этого можно говорить о конкурирующих ценностях демократии и эффективности, самостоятельности и включения в государственную систему, развитии и стабильности, народовласти и власти профессионалов.

Попытка сбалансировать конфликтующие ценности свидетельствует о естественном стремлении к сближению публичных властей.

За этим стоит попытка рациональной организации, о которой говорят как зарубежные, так и российские исследователи.

Д.М. Хилл в ставшей уже классической монографии «Теория демократии и местное управление» констатирует, что «местная демократия не может существовать автономно от общенациональной демократической системы и оправдывать свое предназначение лишь в качестве совокупности самоуправляющихся сообществ. Демократическая система власти включает ряд государственных и частных органов и институтов, одним из которых является местное управление»¹¹.

А. И. Черкасов отмечает: «Власть в обществе должна быть разделена и распределена на основе различных, нередко противоположных и соперничающих интересов. При этом в условиях демократии каждый гражданин должен иметь возможность влиять на процесс управления, и никто не может обладать неограниченными полномочиями».¹¹

Кокотов А.Н. определил место местного самоуправления в федеральной организации публичной власти таким образом: «Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный третий уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой

¹⁰ См.: Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2014. С. 229–230. ¹¹ Hill D. M. Democratic Theory or Local Government. L., 1974, P. 17.

¹¹ Черкасов А. И. Муниципальное управление в демократических государствах. М., 2019. С. 7.

государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого правового пространства»¹².

Очевидна необходимость корректировки путей развития государственности и местного самоуправления как института публичной власти, как связующего звена между государством и гражданским обществом. Особое значение при этом приобретает разработка рекомендаций, имеющих целью эффективное использование прав граждан на местное самоуправление в рамках пореформенного законодательства. В современных условиях ход общественного развития требует от органов местного самоуправления участия в управлении не только местными, но и государственными делами. Именно сочетание государственной власти и самоуправления может обеспечить демократическое укрепление российской государственности и ее поступательное развитие.

В сегодняшние дни с развитием местного самоуправления мы связываем надежды на повышение эффективности управления не только на местах, но и в государстве в целом, с качественным жизнеобеспечением населения, со становлением гражданского общества и в конце концов с сохранением целостности государства Российского.

Эффективное государство основано как на единстве, так и на распределении отношений публичных властей и соответствующей ответственности, как государственной, так и муниципальной.

Курс на эффективное государство был провозглашен в 2000 г. в первом Президентском послании Федеральному Собранию, в котором данное направление упоминалось десять раз. В то же время в перечне стратегических задач на первое место было поставлено «совершенствование политической системы и строительство эффективного государства».

Федеральному центру потребовалось семь лет, чтобы вплотную подойти к решению этой проблемы. Разграничение полномочий между государством и местным самоуправлением свидетельствовало и свидетельствует сегодня о стремлении центра освободить себя от публичной ответственности. Об этом говорит передача полномочий от центра субъектам, а также ряд указов Президента РФ о введении оценки эффективности региональных органов исполнительной власти¹⁴. В отношении оценки эффективности федеральной власти можно отметить стремление по усилению контроля за выполнением решений Президента по достижению определенных целевых индикаторов. Функционально это обеспечивается Комиссией при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижений целевых показателей социально-экономического развития РФ, определенных Президентом РФ.

¹² Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Постановлению от 01.12.2015 №30-П.

Не вызывает сомнения, что организация работы системы публичной власти и достижения эффективного функционирования должна быть замкнута на качество жизни граждан. Представляется, что индикаторы эффективности всех уровней публичной власти должны носить интеграционный характер, дающий каждому гражданину возможность увидеть конкретную динамику решения определенных проблем. Граждан интересует не механизм взаимодействия, а его действенность в реализации проблем, имеющих приоритетное значение для муниципальных образований, для каждого населенного пункта.

Суперактуальной становится задача закрепления системы принципов взаимодействия органов государственных и муниципальных как в сфере распределения полномочий, так и в сфере ответственности.

Особо следует обратить внимание на Указ Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», определивший следующие национальные цели развития страны:

- а) сохранение населения, здоровья и благополучия людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

¹⁴ 4 Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256; Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Там же. 2012. № 35. Ст. 4774; Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Там же. 2008. № 18. Ст. 2003; Указ Президента от 14 октября № 1384 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Там же. 2012. № 43. Ст. 5815.

Очевидно, что целевой характер взаимодействия публичных властей, основанных на народовластии, ориентирован на результат – обеспечение достойной жизни и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ).

Взаимодействие должно быть направлено на достижение этих целей. Ориентировано на результат – ясный, понятный и контролируемый. Главным критерием оценки становится степень достижения поставленных целей. Следует признать, что в значительной степени разработаны оценки уровней развития субъектов РФ. Однако, делается вывод о том, что оценка эффективности постепенно становится одним из полноправных инструментов методики оценки эффективности государственного управления. Однако, здесь

также нельзя говорить о формировании целостной системы оценки эффективности¹³.

Конституционная реформа в 2020 году не столько ввела новеллу единства государственных и муниципальных властей, сколько попыталась упорядочить сложившуюся систему отношений, осуществить некоторую рокировку, вызванную ст. 12 Конституции РФ. Более того, высказывается мнение, что взаимодействие с органами государственной, федеральной и региональной публичных властей усиливает тенденцию размывания собственной и исключительной компетенции муниципальных образований, финансово-экономического благополучия, характеризующихся как неблагополучное, носящее зависимый характер.

Современная конституционная модернизация в Российской Федерации приобретет особое развитие. При обращении к ценностям общественной жизни, традиционной для России, таких, как софийность, общинность, соборность становится ясно, что их современное развитие тесно связано с прямой и обратной связью между народом и государством. Конституционный принцип единства государственных и муниципальных публичных властей должен быть дополнен принципом стабилизирующего его единства с народом в самом широком понимании.

«Перед нами система множества взаимосвязанных элементов, каждый из которых связан прямо или косвенно с каждым другим элементом, а два любые подмножества этого множества не могут быть независимыми».¹⁴

Постоянно существующая взаимосвязь множества социальных групп современности конституционно устанавливает иерархию отношений. Иерархическое строение отношений в системе взаимодействий при провозглашении принципа единства публичных властей – государственной и муниципальной, предполагается обеспечение функционирования на основе Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти. Целью взаимодействия определяется соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства¹⁵.

Ярко выраженная главенствующая роль государства в системе публичной власти одновременно характеризуется стремлением наполнить и

¹³ Глигич – Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2013. №7, №8.

¹⁴ Акофф Р.; Эмери Ф. О целеустремленных системах // Пер. с английского под ред. И.А. Ушакова. М., Соврадио, 1974.

¹⁵ См. ст. 2. Федерального Закона о государственном совете Российской Федерации. №394-ФЗ. 8 декабря 2020.

государственную публичную власть – как федеральную, так и региональную, стремлением к единству не только с органами муниципальной власти, превращенной фактически в подсистему государственной, но и с другими юридическими институтами. Об этом свидетельствует анализ многих нормативных источников, как федеральных, так и региональных.

Местные сообщества через муниципальные органы должны быть встроены в государственную повестку региональных проектных офисов, замкнутых на координацию национальных программ.

Вопросы взаимодействия всех уровней публичной власти были затронуты в Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года, от 20 февраля 2019 года и от 15 января 2020 года, в которых обращалось особое внимание на огромную предстоящую работу в сферах совместной деятельности органов публичных властей. Это десятки, если не сотни направлений.

Особое мнение уделено механизмам прямой коммуникации власти и граждан. Президент констатирует: «Современные технологии, выстроенные в «цифре», позволяют быстро реагировать на повседневные проблемы жителей, отвечать на их инициативы, на обращения, реагировать соответствующим образом, а значит, эффективнее и быстрее решать проблемы, с которыми люди сталкиваются в повседневной жизни»¹⁶.

Автор обращается к ряду Указов Президента РФ и Постановлений Правительства России. Так к основным направления совершенствования системы государственного управления отнесены:

- уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг;
- система раскрытия информации о разрабатываемых проектах правовых актов, результатов их общественного обсуждения;
- различных форм публичных консультаций;
- предоставление не менее 60-ти дней для проведения публичных консультаций;
- российская общественная инициатива, создание условий для публичного предоставления предложений граждан;
- установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном

¹⁶ Из выступления В.В. Путина на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. Московская область, г. Красногорск. 30 января 2020 //Местное право. 2020. №4. С. 54.

уровнях, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований; - основаниях применения решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей;

- механизмы формирования общественных советов при органах государственной власти;

- применение системы комплексной оценки эффективности с использованием социальных сетей и учетом мнения сетевых сообществ;

- запрет на установление субъектами РФ показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления и увязки финансирования органов МСУ с выполнением этих показателей.¹⁷

Местные сообщества через муниципальные органы должны быть встроены в государственную повестку региональных проектных офисов, замкнутых на координацию национальных программ.

Вопросы взаимодействия всех уровней публичной власти были затронуты в Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года, от 20 февраля 2019 года и от 15 января 2020 года, в которых обращалось особое внимание на огромную предстоящую работу в сферах совместной деятельности органов публичных властей. Это десятки, если не сотни направлений.

Особое внимание уделено механизмам прямой коммуникации власти и граждан. Президент констатирует: «Современные технологии, выстроенные в «цифре», позволяют быстро реагировать на повседневные проблемы жителей, отвечать на их инициативы, на обращения, реагировать соответствующим образом, а значит, эффективнее и быстрее решать проблемы, с которыми люди сталкиваются в повседневной жизни».¹⁸

Обратимся к трем особо значимым проблемам: жилищным, коммунальным и проблемам в сфере здравоохранения.

Объем накопленных государственных обязательств в сфере жилищного строительства можно посчитать только условно, поскольку большое количество действующих федеральных, региональных и муниципальных программ реализуется независимо друг от друга. При этом потребность в их финансировании определяется по каждой программе отдельно. Вместе с тем по состоянию на начало текущего года Минстрой сообщил о 853.8 тысячах семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

¹⁷ Указ Президента РФ №601 от 7 мая 2012 г.

¹⁸ Из выступления В.В. Путина на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. Московская область, г. Красногорск. 30 января 2020 // Местное право. 2020. №4. С. 54.

По некоторым данным на жилищном учете в органах местного самоуправления состоит около двух миллионов таких россиян. По данным Росстат 2021 года число семей (включая одиноких) состоявших на учете как нуждавшихся в получении жилья (тыс.): 2000 г. – 5419, 2005 г. – 3384, 2010 г. – 2818, 2015 г. – 2612, 2020 г. – 2181. Очередь фактически не сокращается, а сроки ожидания жилья могут достигать двадцати лет¹⁹.

Проблемы, связанные с недоступностью медицинской помощи, во многом определяются недостатками взаимодействия публичных властей. На это обращают внимание замминистра здравоохранения Владимир Зеленский, зампред Счетной палаты Галина Изотова, представители Федерального фонда обязательного медицинского страхования²⁰.

Существенное ухудшение в этой сфере проявляется повсеместно в небольших населенных пунктах ограничением доступных медицинских услуг в целом, в крупных городах – увеличением объема платных медицинских услуг (без какой-либо связи с повышением качества их предоставления).

Социально-экономическое развитие Российской Федерации определяется и зависит от того, как развивается каждый регион, каждое муниципальное образование. Особое значение приобретают информационные ресурсы, характеризующие реальное состояние локальных территориальных образований. Однако, статистическая информация на сегодняшний день не носит по всем уровням публичной власти интегрального характера. Остро стоят проблемы качества информации, ее достоверности и объективности. На разных уровнях действует большое количество показателей, но нет четкого распределения прав и ответственностей, нет унификации методов, средств и технологий обработки информационных потоков. Государственная статистика во многих случаях доступна для муниципальных образований на коммерческих основах.

В условиях реализации конституционной новеллы единства публичных властей необходим существенный пересмотр организационно-методических подходов к содержанию информационной базы муниципальной статистики. Развитие единой методологии многоуровневой организации статистических показателей требует не только их сопоставления в условиях единства публичных властей, государственной и муниципальной, но и сохранения муниципальной индивидуальности, способствующей определению конкретных целей, средств и сроков их достижения.

Представляется, что именно в данном случае может быть реализован курс местного самоуправления, ориентированный на развитие муниципальных образований. Современная трансформация территориальной организации

¹⁹ Интервью главы Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко // Российская Федерация сегодня. 2022. №1. С. 96-97.

²⁰ Недоступная медицинская помощь// Российская газета. 2022. 3 февраля.

местного самоуправления ставит проблему специально разработанной дифференциации административно-территориальных единиц. Требуется разрешения проблема восстановления утраченного статуса соседской общины, связывающей каждый населенный пункт.

Информационная база муниципальной статистики, как и сама муниципальная статистика, должна стать набатом нерешающихся проблем. В центр внимания национальных программ должны быть поставлены качество жизни не обезличенных граждан, а граждан, привязанных к родному месту.

Эффективность единства публичных властей может быть обеспечена когда основополагающими принципами и идеями станут сбалансированный учет интересов, раскрытость альтернативных позиций, дифференциация запросов общества, неотвратимый механизм ответственности, открытый перечень недостатков и злоупотреблений органов публичных властей.

Закрепление и реализация принципов единства публичных властей, в основе которых взаимодействие и взаимоотношение государственных и муниципальных органов как совокупных органов управления страны в целом, знаменуют открытие нового этапа развития народовластия. Элементы единства органов публичной власти могут и должны быть дополнены различными формами общественной публичной власти, таким образом компенсируя пробелы в конституционном и правовом регулировании.

Признается, что современное российское общество кроится по западным образцам общества гражданского, абстрактного и никак не связанного (по меньшей мере – в теории) с народными корнями и этнокультурными закономерностями.

«Получается, что существующий политический режим и набор переменных, с ним связанных (государство, этническая мозаика и гражданское общество) находится в прямой оппозиции к историческим константам, которые, если их принять во внимание, продиктовали бы совершенно иные – жестко альтернативные модели и для государства, и для этнической структуры, и для социальной структуры».²¹

Мы не можем не принимать во внимание, что конституционные органы публичной власти даже при принятии во внимание наличия собственных, совместных, договорных или делегированных предметов ведения и полномочий выступают одновременно в разных качествах. Налицо и отношения, и иерархического характера, зависимой самостоятельности (напр. бюджетная ограниченность), иллюзорной самостоятельности (провозглашенной фикции) и демократии участия.

Создается ситуация разнопланового обеспечения интересов различных социальных групп, представлений о благе народа, организации контроля и так далее.

²¹ Дугин А.Г. Русский логос – русский хаос. М., 2015. С.60.

Основополагающей составляющей единства публичных властей признается, но пока не является, принадлежность власти народу. Проводимая в Российской Федерации конституционная реформа расширяет возможности каждого гражданина, многочисленных объединений в участии в управлении общественными и государственными делами как общегосударственными, так и региональными, и местными. Необходимое сопоставление различных точек зрения сталкивается с присущим засильем свойственным для современной России бюрократии и, соответственно, отсутствием доверия и уважения к властям.

Не вызывает сомнения, что организация работы системы публичной власти и достижения эффективного функционирования должна быть замкнута на качество жизни граждан. Представляется, что индикаторы эффективности всех уровней публичной власти должны носить интеграционный характер, дающий каждому гражданину возможность увидеть конкретную динамику решения определенных проблем. Граждан интересует не механизм взаимодействия, а его действенность в реализации проблем, имеющих приоритетное значение для муниципальных образований, для каждого населенного пункта. Суперактуальной становится задача закрепления системы принципов взаимодействия органов государственных и муниципальных как в сфере распределения полномочий, так и в сфере ответственности.

Библиография

1. Hill D. M. *Democratic Theory of Local Government*. L., 1974.
2. Авакьян С.А. Точка отсчета – народ. Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино только подлинное народовластие //Российская газета. 2006. 28 октября.
3. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах// Пер. с английского под ред. И.А. Ушакова. М., Соврадио, 1974.
4. Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантии статуса оппозиции //Конституционное и муниципальное право. 2015. №1.
5. Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент. М., 2004.
6. Бондарь Н. С. Муниципальное право Российская Федерация. М., 2014.
7. Глигич – Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве// Конституционное и муниципальное право. 2013. №7, №8.
8. Дугин А.Г. Русский логос – русский хаос. М., 2015.
9. Из выступления В.В. Путина на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления.

Московская область, г. Красногорск. 30 января 2020 //Местное право. 2020, №4.

10. Недоступная медицинская помощь // Российская газета. 2022. 3 февраля.
11. Интервью главы Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко //Российская Федерация сегодня. 2022. №1.
12. Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М., 2018.
13. Черкасов А. И. Муниципальное управление в демократических государствах. М., 2019.

Некоторые размышления о местном самоуправлении²²

Костюков Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, Заслуженный юрист РФ

Уважаемые коллеги, я поначалу хотел рассуждать о единой системе публичной власти, которая у нас существует по Конституции. Является ли единая система публичной власти чем-то непознанным в Российской Федерации? Мы с ней все хорошо знакомы, причем со времен монархии.

Петр Первый образовал 12 коллегий, при нем появились фискалы, генерал-прокурор, генерал-ревизор, утверждено губернское правление. Губернии делились на провинции, провинции на уезды. Екатерина Вторая знаменита своей административно-территориальной реформой, когда губернии делились на 10-12 уездов. Она активно занималась преобразованием городов, при ней в 1787 году было создано 487 городских поселений, в городах появилось местное самоуправление, городская дума, городской голова.

Что мы знаем по Республике Советов? А мы знаем все то же самое. В.И. Ленин провозгласил Советы как работающие корпорации. То есть Советы сами принимают решение, сами его исполняют и сами контролируют исполнение. Абсолютно единая система публичной власти безо всяких исключений!

²² Приводится на основе стенограммы выступления на пленарном заседании Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе» (V ежегодные муниципальные чтения), состоявшегося 26 мая 2022 года в городе Ханты-Мансийске.

В 1993 году, когда была принята новая Конституция, существующая на тот момент система публичной власти была сохранена. Вы можете меня спросить: а как быть со статьей 12, где говорилось об определенной автономии местного самоуправления? В данной статье говорится лишь об организационном обособлении, а с точки зрения публичной власти никакой чересполосицы там не существует.

Давайте возьмем 2000 год, когда президентом стал В.В. Путин. С чего он начал свое президентское правление? С приведения в соответствие нижестоящих правовых актов вышестоящим и к 2003 году это было в основном завершено, поскольку в этом принимали участие все ветви государственной власти, включая и надзорные органы. Поэтому появление данного понятия терминологически закрепило то, что было всегда. Мы всегда жили в системе единой публичной власти.

Второе замечание — оно касается территориальной организации местного самоуправления. Мальчики, писавшие данный законопроект, ни с того, ни с сего предусмотрели одноуровневую организацию местного самоуправления. Возможно я чего-то не понимаю, но одноуровневая организация местного самоуправления была в англосаксонской правовой традиции: в Соединенных Штатах, в Великобритании. А у нас эта система всегда была многоуровневой, доставшейся нам, как я уже отмечал, от Екатерины Второй. Как можно в один уровень привести городской округ, муниципальный район и сельское поселение? Мы должны сохранять нашу родную многоуровневую систему местного самоуправления.

Третье размышление, касающееся развития ресурсов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. С моей точки зрения, таких ресурсов здесь три — финансы, муниципальная собственность и земля. К большому сожалению, на местном уровне у нас продолжается нехватка финансов. Сильно большая централизация в данной сфере, расцветает дотационная модель финансирования. Ни налоговые доходы, ни доходы от предпринимательской деятельности, платежи от использования муниципального имущества, за пользование природными ресурсами, доходы от оказания платных услуг, доходы от продажи активов, штрафы, санкции, возмещение ущерба, другие неналоговые доходы — продолжают уменьшаться. Увеличиваются расходные обязательства муниципальных образований вследствие безбрежного увеличения вопросов местного значения.

Какие существуют пути преодоления недостаточности финансов? Они достаточно хорошо известны, необходимо лишь принять соответствующее политическое решение. Даже не нужно увеличивать количество собираемых налогов. Необходимо лишь сделать акцент на налоге на прибыль, которого необходимо больше закрепить за муниципальными образованиями, НДФЛ, налог на малый бизнес и налог, взимаемый по упрощенной системе

налогообложения. При умелом перераспределении этих четырех налогов проблему финансов вполне можно решить.

В отношении муниципальной собственности известна статья 50 тридцать первого федерального закона, которая содержит закрытый перечень муниципального имущества, который должен соответствовать перечню вопросов местного значения муниципалитетов. И ведутся дискуссии о том, надо ли данный перечень сделать открытым. Я думаю надо. Муниципалитет — такой же субъект правоотношений, как и другие. Нет ничего страшного в том, что этот перечень будет открытым. И последнее — это земля. Здесь до сих пор существует проблема разграничения государственной собственности на землю. Насколько можно судить, к настоящему моменту разграничено лишь около 60% государственной собственности на землю. Как происходит процесс разграничения собственности? Допустим, муниципалитет захотел что-то построить на земле, находящейся в федеральной собственности. Он должен заручиться поддержкой всех уровней власти, включая и субъект. И лишь тогда он выходит с ходатайством о переводе участка земли из федеральной в муниципальную собственность. При таком порядке мы будем разграничивать землю вечно. Может быть это и неплохо. И тогда лет через сто мы придем к тому, что все муниципалитеты будут на своей земле. Поэтому, коллеги, я думаю, что постепенное решение всех обозначенных вопросов в перспективе даст позитивный результат. Благодарю за внимание!

Местное самоуправление в России: четвертая попытка найти свое место в системе власти²³

Кожевников Олег Александрович,
доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права
Уральского государственного
юридического университета имени В.Я.
Яковлева

Спасибо большое за приглашение! С учетом регламента я постараюсь кратко и тезисно выразить свои позиции по той теме, которая заявлена и представлена в программе сегодняшней конференции.

Александр Николаевич Костюков сказал, что вся история местного самоуправления показывает его постоянную включенность в систему публичной власти. Конечно, с этим никто не спорит, но ведь вопрос не в форме,

²³ Приводится на основе стенограммы выступления на пленарном заседании Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе» (V ежегодные муниципальные чтения), состоявшегося 26 мая 2022 года в городе Ханты-Мансийске.

а в содержании: что из себя представляет местное самоуправление? В контексте сказанного, мне ближе не та дата, от которой отсчитывается день местного самоуправления, а именно 21 апреля 1775 года, когда Екатерина II подписала свой знаменитый указ, а другая — 6 июля 1991 года, когда появился сначала закон СССР, а потом и России «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Именно этот закон послужил исторической вехой на пути формирования местного самоуправления в нашей стране.

При этом я бы хотел обратить внимание, что, хотя считается, что основы местного самоуправления были заложены Конституцией 1993 года, мне кажется, что это было сделано несколько ранее, особенно с учетом того понимания, которое достигнуто в настоящее время. Я позволю себе напомнить содержание статьи 138 Конституции РСФСР сначала, а потом и России, которая говорила о следующем: «Местное самоуправление осуществляется гражданами России через представительные органы власти, местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления: местную администрацию, местные референдумы...» и т.д. по тексту.

Кроме того, в этой статье говорится, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через выполнение решений избираемых ими органов государственной власти и далее по тексту. Таким образом, не конституция 1993 года, а прежняя конституция определила тот базис, на котором строится современный правовой подход к определению роли и места местного самоуправления на современном этапе.

Мы понимаем, что конституция выстраивает местное самоуправление, во-первых, как форму осуществления народом своей власти, причем эта форма должна обеспечивать гражданам решение вопросов местного значения, владения и использования имущества и так далее. Всем эти основы известны и до 2020 года они оставались незыблемыми. Но возникает другая проблема: как эти основы наполнялись конкретным содержанием и именно это, как верно заметил Н.С. Бондарь, явилось причиной активности Конституционного Суда. Ведь и в законе 1991 года, так и в законе 1995 года, и в ныне действующем законе 2003 года законодатель формулирует свою дефиницию при неизменном конституционном положении.

Второй момент, весьма важный, который отдаляет статью 130 от граждан — это то, как в 1991 году определялось местное самоуправление как «система организации деятельности граждан», 154-й закон 1995 года — «деятельность населения», 131-й закон — «народовластие». Сейчас мы знаем, что в новом законопроекте предпринимается попытка поставить в центр самих граждан, рассмотрев самоуправление как попытку из самоорганизации на соответствующей территории. Не в этом ли проявляется ключевая проблема местного самоуправления в России? В том, что федеральная власть воспринимает местное самоуправление не как форму самоорганизации,

совместного участия их в решении вопросов, а как форму организации местной власти? И именно организация органов местной власти воспринимается как ключевой вопрос в представлениях о местном самоуправлении в системе единой публичной власти.

Давайте признаемся честно — у нас не созданы условия для реализации права самоуправления гражданами: местные референдумы не работают, институт выборов остался фактически только на уровне представительных органов власти, все иные институты так называемой «демократии» носят у нас совещательный, рекомендательный характер. Поэтому окончательное решение не за гражданами, а за органами местного самоуправления, которые формируются не с участием граждан, а с участием вышестоящих представительных уровней власти.

Екатерина Сергеевна затронула вопросы территориальной организации. Да, у нас в конституции четко сказано, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, типы которых определяются федеральным законом. То есть, территориальная организация определена как муниципальное образование. Но что мы под ним понимаем? Сколько населенных пунктов там, какая граница, какая территория, но мы не воспринимаем территориальное образование как то пространство, в пределах которого можно решать вопросы местного значения. Реально население может принимать участие в решении вопросов и в функционировании данной территории.

До тех пор, пока мы не научимся воспринимать муниципальные образования как территории, на которых население самостоятельно может решать вопросы местного значения, до тех пор местное самоуправление будет фикцией.

И еще один момент, который я бы хотел обозначить. Мы сегодня много говорим о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления в условиях изменившейся 132-й статьи Конституции РФ. Но что у нас получается?

Во-первых, когда мы говорим о взаимодействии между властными уровнями, это взаимодействие не может быть произвольным, оно должно быть четко нормативно отрегулировано: кто на каком этапе за что отвечает. Если этого нет, то тогда возникают два момента: во-первых, страдает власть, ибо размывается ответственность за свой участок работы, во-вторых, слово «взаимодействие» становится синонимом слова «участие». Нам участие не нужно. А нужно четко разграниченная сфера ответственности уровней власти, подкрепленная ресурсами, прежде всего финансовыми, налоговыми и неналоговыми поступлениями, в интересах конечных потребителей — граждан.

И еще один важный момент, говорящий о недостаточном понимании основ — это терминология. Сейчас в законопроекте можно встретить формулировку «непосредственная жизнедеятельность граждан» или

«жизнеобеспечение». Но одному хорошо, когда у него дома идет вода из крана, а другому достаточно колодца. Так давайте уже определимся с терминологией, причем взятой не откуда-нибудь, а из системы законодательства МЧС. Мы что, живем в условиях чрезвычайных ситуаций? Получается, что повседневная жизнь регулируется понятиями из этой категории правоотношений.

Завершая свое выступление, я еще раз призываю разобраться и на конституционном уровне прийти к пониманию основ местного самоуправления как баланса интересов населения и власти, права решения вопросов местного значения. А вот если население не желает заниматься их решением (а такие случаи есть), вот тогда это право переходит к органам местного самоуправления. Но население должно почувствовать свою роль в управлении собственной жизнью в той системе, которая определена как «народовластие». Спасибо!

О некоторых аспектах взаимодействия органов муниципальной и государственной власти

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета

Конституционная реформа 2020 года актуализировала многие аспекты, связанные с публичной властью. В числе прочего возникла необходимость более глубокого рассмотрения проблематики содержания категории «взаимодействие» в системе публичной власти. И до этого в науке конституционного и муниципального права существовало устойчивое представление, в том числе благодаря правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления являются элементами единой публичной власти, находятся между собой в определенных отношениях, взаимодействуют, ибо без взаимодействия никакая система существовать не может. Во многих научных работах, посвященных вопросам взаимодействия, рассматриваются сущность, принципы, направления, формы, методы и другие аспекты взаимодействия²⁴.

²⁴ См., например: Гулина В.В. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11; Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

Новая редакция Конституции Российской Федерации акцентирует внимание на взаимодействии, уточняет его различные аспекты:

- ч.2 ст.80: Президент РФ «...обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти».

- ч.3 ст.132: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

- ст.133: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций...».

Поэтому вполне логично, что новые федеральные законы постреформенного периода также стали включать в себя нормы о взаимодействии органов публичной власти. Так, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394²⁵, определяя понятие единой системы публичной власти, называет *направления или виды* взаимодействия органов публичной власти: организационноправовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти; *закрепляет принципы* взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

По поводу *правовой основы* взаимодействия органов публичной власти в ч.2 с.17 данного закона сказано: «Порядок взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными

органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: монография. – Барнаул, 2012; Куркин М.Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2012; Мокшина М.А. К вопросу взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24; Чихладзе Л.Т. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: теория и современная практика. - Сергиев Посад. 2009 и др.

²⁵ <http://parvo.gov.ru>

законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации».

Особое значение приобретают вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, поскольку они представляют два соприкасающихся самостоятельных уровня публичной власти – государственный и муниципальный.

Существовал ранее и имеется в настоящее время весьма широкий круг вопросов, по которым взаимодействие предусмотрено нормативными правовыми актами, осуществляется в порядке, формах, установленных данными актами, имеющими в данном случае обязательный характер.

Прежде всего это относится к вопросам реализации компетенции органов публичной власти:

- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- участие органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;
- участие органов государственной власти субъектов РФ в решении вопросов местного значения (временное по ст.75 ФЗ № 131, в результате перераспределения полномочий);
- участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и региональных программ;
- оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- осуществление государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и др.

Законодательно установленными являются формы, способы участия органов государственной власти в вопросах территориальной организации местного самоуправления, формирования органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождения от должности должностных лиц местного самоуправления, привлечения их к ответственности и др.

То есть, условно говоря, в данном случае можно говорить о некоем обязательном формате взаимодействия, формы, порядок и процедуры которого устанавливаются в нормативных правовых актах, прежде всего, в федеральных законах, предусматривающих соответствующее направление взаимодействия.

Этот вариант взаимодействия исследуется достаточно давно, во многих публикациях отмечены достоинства и недостатки различных механизмов взаимодействия, сформулированы предложения по их совершенствованию. В качестве одного из примеров можно привести заслуживающее поддержки предложение, высказанное К. И. Корсун в своем диссертационном исследовании, о закреплении в Федеральном законе о местном самоуправлении положения о том, о том, что если проекты законов субъектов Российской

Федерации, затрагивающие вопросы местного самоуправления и направленные после их внесения в представительные органы местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации не поддержаны более чем одной третью этих органов, то должна быть создана согласительная комиссия для его доработки.²⁶

В связи с предстоящей муниципальной реформой, связанной с принятием в первом чтении нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²⁷ рассмотрение тех или иных аспектов подобного законодательно обусловленного взаимодействия целесообразно отложить до момента вступления в силу данного закона.

Сегодня хотелось бы остановиться на другом варианте взаимодействия, которое можно, опять-таки условно, назвать инициативным взаимодействием. Основанием для выделения подобного вида взаимодействия могут служить имеющиеся в науке подходы к определению взаимодействия. Так, по мнению М.А. Краснова под взаимодействием следует понимать согласованное планирование деятельности, обсуждение рабочих вопросов, совместное решение возникающих проблем, обмен информацией. Поэтому слово «взаимодействие» в деятельности Президента РФ и Правительства требует отграничения от таких терминов как: «вмешательство» и «руководство»²⁸.

Иными словами, такое взаимодействие не предполагает подчиненности взаимодействующих сторон, возникает из их совместной заинтересованности в достижении наиболее эффективных результатов управленческой деятельности, осуществляется в самых разных, в том числе договорных формах. Этот вид взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации представляется особенно важным, и как показывает практика, динамично развивающимся в настоящее время. При этом необходимо отметить следующее. Несмотря на то, что Конституция РФ и Федеральное законодательство называют в качестве элементов системы публичной власти лишь ее органы, нельзя не учитывать важность и необходимость участия в таком взаимодействии основного субъекта муниципальной власти – населения. К примеру, в ст.17 Федерального закона о Госсовете сказано следующее:

«10. Для эффективного осуществления публичных функций на соответствующей территории и исполнения социально-экономических обязательств государства в соответствии с настоящим Федеральным законом,

²⁶ См.: Корсун К.И. Государственная власть и местное самоуправление: конституционно-правовое регулирование содержания и взаимодействия. Автореферат дисс...канд. юрид. Наук. – Челябинск, 2022. – С.12.

²⁷ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

²⁸ См.: Краснов М. Россия как полупрезидентская республика: проблема баланса полномочий / М.А. Краснов // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 16.

другими федеральными законами проводится информирование граждан Российской Федерации о деятельности органов государственного и муниципального уровней публичной власти.

11. Органы публичной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют гражданам Российской Федерации информацию о своей деятельности, в том числе через свои официальные печатные издания, официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и иные сетевые ресурсы.

12. Доступ к информации о деятельности органов публичной власти осуществляется в соответствии с федеральным законом».

То есть по меньшей мере *информационное взаимодействие* органов публичной власти с населением имеет правовую основу. Причем это касается не только населения непосредственно, но и институтов местного гражданского общества, различных общественных объединений.

В непростых условиях сегодняшнего времени для преодоления существующих проблем особое значение приобретают поиск новых, в чем-то даже нестандартных форм и способов взаимодействия всех субъектов публичной власти, распространение этих вариантов, осуществление обмена положительным опытом. Роль органов местного самоуправления в этом процессе как никогда велика. Именно они наиболее тесно связаны с населением, могут и должны оперативно реагировать на проявления народной инициативы, развивать и поддерживать все позитивные начинания с мест. В свою очередь, органы государственной власти, разрабатывая различные программы социально-экономического, духовного развития общества и государства, вряд ли смогут обеспечить их эффективную реализацию без поддержки и участия «снизу».

Кратко остановимся лишь на некоторых вопросах, преимущественно практического характера, касающихся различных аспектов данного взаимодействия.

В настоящее время в числе приоритетов – задача обеспечения стабильного экономического развития государства в целом, регионов и муниципалитетов. Это, в частности, отмечалось на последнем апрельском 2022 года Всероссийском муниципальном форуме: «...необходима синхронизация действий всех уровней власти для максимально эффективного прохождения всех решений по поддержке экономики и людей, обеспечения занятости, экономической устойчивости. В условиях сложившейся ситуации муниципалитеты – органы власти, наиболее близкие к населению. Они всегда

будут видеть реализацию правительственных мер, формировать обратную связь по их результативности»²⁹.

В последние годы получили широкое распространение практики инициативного бюджетирования, принимаются и реализуются различные программы, такие как «Формирование комфортной городской среды» и другие, проводятся конкурсы лучших муниципальных практик и тому подобные мероприятия.

К примеру, ВАРМСУ и Оргкомитет Конкурса «Регионы — устойчивое развитие» запускают программу «Инициативные инвестиционные проекты для развития муниципальной экономики». Инвестиционные проекты могут быть направлены на новое строительство, модернизацию, перепрофилирование или реконструкцию³⁰.

Отдельные регионы предлагают и собственные варианты. Так, на территории Белгородской области придают большое значение инициативным проектам в рамках реализации Губернаторского проекта «Решаем вместе». На территории г. Белгорода реализуется инициативный проект «Улица читающих людей»³¹ и другие.

Сейчас принимаются меры по смягчению государственного и муниципального контроля в отношении субъектов экономической деятельности, что, конечно, правильно. Однако в этих условиях возрастает роль общественного контроля за тем, чтобы, с одной стороны, бизнес действительно чувствовал себя более свободно и уверенно в реализации необходимых программ и проектов, а с другой - своевременно пресекались негативные ситуации, в том числе связанные с предоставляемыми мерами поддержки, особенно финансовыми. Причем в данном случае речь идет о контроле со стороны обществ, т.е. общественном контроле в широком смысле слова, в том числе и как о возможности населения своевременно обращаться в соответствующие контрольные органы при обнаружении каких-то нарушений, получать обратную связь по их обращениям. Для этого важно надлежащее информирование населения.

Так, жители Воронежской области получили доступ к данным Единого реестра видов контроля (ЕРВК). В таком объеме информация была доступна прежде только самим сотрудникам контролирующих органов. На ресурсе можно найти полную информацию о 494 контрольных и надзорных органах, работающих на территории региона. Главная задача сервиса – помочь жителям региона и в первую очередь предпринимателям узнать, в отношении кого и кем может осуществляться тот или иной вид контроля, какие типы объектов проверяются, что является предметом контроля, какие полномочия есть у

²⁹ <https://www.varmsu.ru/novosti/mery-podderzhki-ekonomiki-v-usloviyakh-sanktsiy-obsudili-navserossiyskom-munitsipalnom-forume/>

³⁰ <https://www.varmsu.ru/novosti/startoval-priem-zayavok..>

³¹ <https://asmobel.ru/meropriyatiya/sobytiya/vserossijskij-kruglyj-stol-o-realizacii-iniciativn/>

сотрудников проверяющих органов. Раньше, чтобы выяснить это, нужно было самостоятельно находить и изучать отдельные законодательные акты. Теперь вся необходимая информация собрана на одном сайте, доступном [по ссылке](#).

Следует отметить, что реализацию реформы контрольной (надзорной) деятельности в Воронежской области, а также региональную практику внедрения системы досудебного обжалования решений [признали лучшими в стране](#) и рекомендовали к внедрению в других субъектах РФ³².

Вообще, вопросы создания современных информационных ресурсов, наполнения их необходимым содержанием должны быть приоритетным направлением взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти. Это очень важно в том числе и для поддержки развития малого и среднего бизнеса, роль которого в рамках задач импортозамещения чрезвычайно возрастает. Существует ряд порталов, работающих в данном направлении, в том числе «Мой бизнес. РФ». Однако необходимо активизировать в данном направлении работу в регионах и муниципалитетах. Конкретным людям, которые захотят заняться производством, перепрофилировать свой бизнес, часто не хватает самой необходимой информации о том, в каких именно товарах и услугах существует потребность в данном муниципалитете и регионе, какие есть варианты поставок необходимых материалов, комплектующих и т.п., реализации готовой продукции и услуг и другие аналогичные, весьма важные для них вопросы. Иными словами, помимо решения финансовых вопросов начинающим предпринимателям важно иметь информацию по многим иным аспектам, и помочь в этом могут соответствующие информационные ресурсы.

Актуальная задача сегодняшнего дня – работа с молодежью, патриотическое воспитание подрастающего поколения, вопросы духовного развития нашего общества. Здесь многое могут сделать органы местного самоуправления совместно с территориальным общественным самоуправлением, старостами сельских населенных пунктов при помощи и поддержке со стороны органов государственной власти. Для поддержки этих форм участия населения в местном самоуправлении в регионах проводятся разные мероприятия. В отношении ТОС наработано уже много положительных практик его поддержки, выделения грантов на реализацию их инициатив. Развивается подобная тенденция и в отношении старост.

В муниципальных районах проводится конкурс «Лидер общественного самоуправления», имеется отдельная номинация «Лучший староста сельского населенного пункта». На региональном уровне проводятся ежегодные конкурсы грантовой поддержки проектов старост. Финансирование осуществляется с участием регионального и муниципального бюджетов. На муниципальном уровне старостам устанавливается ежеквартальное денежное

³² <https://riavrn.ru/news/voronezhcam-stal-dostupen-sajt-o-vseh-vidah-kontrolya-biznesa/>

поощрение. Созданы интернетресурсы / интернет-страницы, посвященные деятельности старост:

- В сельских территориях созданы личные страницы сельских старост для получения быстрой обратной связи с жителями и их информирования о деятельности органов власти, общественного самоуправления, в том числе в социальных сетях «ВКонтакте», «Одноклассники».

- Деятельность старост освещается на официальных сайтах администраций районов, городских и сельских поселений района в разных вариантах³³.

По этим и другим направлениям должна существенным образом активизироваться деятельность региональных ассоциаций местного самоуправления - Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Именно они могут и должны стать эффективной площадкой взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, совместно определять и осуществлять приоритетные планы и программы развития, проводить различные общественные обсуждения актуальной проблематики. Анализ сайтов этих ассоциаций в субъектах РФ ЦентральноЧерноземного региона показал, что, к сожалению, из их содержания мало что можно узнать и понять. Как положительный пример можно выделить лишь сайт Совета муниципальных образований Белгородской области, имеющий актуальную информацию о всех проводимых мероприятиях, причем мероприятий там достаточно много. Сайты остальных советов содержат преимущественно официальные данные о структуре, руководящих органах, некоторую нормативную базу, иногда устаревшие данные двух-трехлетней давности о каких-то мероприятиях, либо надпись по отдельным рубрикам – находится в разработке. В этой связи, учитывая ограниченные возможности советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в части содержания профессионального аппарата, целесообразно подключиться к работе с этими сайтами органам государственной власти субъектов Российской Федерации, что может быть одним из направлений организационно-методического взаимодействия органов муниципальной и государственной власти.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что сила любой власти – в единении и опоре на население. Справедливость этой истины каждый раз подтверждается в трудные периоды нашей истории. Сейчас всем нам также необходимо помнить о этом и делать для этого все необходимое.

³³ https://asmobel.ru/media/site_platform_media/2022/3/10/informatsiya-o-deyatelnosti-starost.pdf

Право на местное самоуправление в условиях цифровой трансформации³⁴

Гриценко Елена Владимировна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

Дорогие коллеги, друзья! Я очень рада присутствовать на этом юбилейном форуме и познакомиться с Ханты-Мансийском. Вчера, когда мы подводили итоги первого, предконференционного дня, у нас появились некоторые идеи. Одну из них высказал Владимир Викторович Таболин, отметив, что Ханты-Мансийск вполне заслуживает быть «муниципальной столицей Российской Федерации».

Однако если переводить разговор о муниципальной столице России в практическую плоскость, то можно было бы предложить учредить конкурс на это звание, которое должно быть переходящим, установить критерии и параметры, по которым мог бы ежегодно определяться город – муниципальная столица России, с подведением итогов, например, к Дню местного самоуправления. Такой конкурс мог бы проводиться под эгидой Всероссийской ассоциации по развитию местного самоуправления, которая и могла бы выступить учредителем конкурса. Надеюсь, что Екатерина Сергеевна (Шугрина) согласится обсудить этот вопрос с руководством Ассоциации. Однако, полагаю, какие бы строгие критерии ни были установлены в Положении о конкурсе на звание муниципальной столицы России, у Ханты-Мансийска есть все шансы его выиграть.

Город развивается очень быстро по многим направлениям. Ханты-Мансийск участвует в ведомственном проекте Минстроя «Умный город» и является топ-городом: входит в десятку больших городов с численностью населения 100-250 тыс. с наиболее высоким показателем Индекса цифровизации городского хозяйства «IQ городов». Не случайно именно здесь была создана базовая кафедра муниципального права и урбанистики Югорского госуниверситета с четко выраженным междисциплинарным подходом, объединяющая в рамках муниципальной тематики специалистов самых разных сфер - экономистов, социологов, политологов, и, конечно, юристов, представителей как научного сообщества, так и муниципальной практики.

³⁴ Приводится на основе стенограммы выступления на пленарном заседании Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе» (V ежегодные муниципальные чтения), состоявшегося 26 мая 2022 года в городе Ханты-Мансийске.

Впечатляющий уровень цифровой зрелости города позволяет с опережением взглянуть на те вызовы, которые ставит перед муниципальной практикой эпоха информатизации, и предложить их новые решения.

Вот почему мне бы хотелось сегодня подробнее остановиться на том, как развиваются права в сфере местного самоуправления в условиях цифровой трансформации. В первую очередь нельзя не заметить, что цифровая трансформация касается не только местного самоуправления, но и публичной власти и публичного управления в целом. Однако в силу того, что местное самоуправление – вид публичного управления и форма публичной власти, оно неизменно также включается в орбиту национальных проектов и программ, посвященных цифровой экономике и формированию комфортной городской среды. В первую очередь речь идет о Федеральном проекте «Цифровое государственное управление», в котором особое внимание уделяется качеству и цифровизации муниципальных услуг, муниципальных сервисов и функций, а также электронной коммуникации в сфере публичного управления. В развитие этих идей, начиная с 2021 года, в соответствии с Указом Президента от 4.02.2021 г. №68 при оценке эффективности деятельности глав регионов должен учитываться показатель «Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта. Постановлением Правительства РФ от 3.04.2021 г. №542 была утверждена методика расчета этого показателя. В свете происходящего можно предположить, что введение показателя цифровой зрелости для оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований также находится уже в ближайшей перспективе.

Важное значение для цифрового развития местного самоуправления имеет и другой федеральный проект – «Формирование комфортной городской среды», включающий использование информационных систем в рамках реализации задачи по преобразованию отрасли городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений, определенной Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. Решению этой задачи и посвящен ведомственный проект Минстроя РФ по цифровизации городского хозяйства «Умный город».

Цифровизация муниципальных управленческих функций, перевод административной деятельности на местах, а также по возможности и муниципальных услуг в электронный формат могут в целом оцениваться положительно хотя бы потому, что это средство упрощения, ускорения, а также повышения прозрачности административных действий. Тем не менее, вынуждена констатировать, что, несмотря на серьезный технологический прорыв, отмечается отставание правового сопровождения информационных и цифровых процессов, обеспечения информационной безопасности и охраны прав граждан от бурного развития информатизации. Действительно, в местном

самоуправлении имеется не только властный, административноуправленческий, но и субъективно-правовой аспект, о чем сегодня уже говорили. И это целая совокупность прав по осуществлению и участию в осуществлении местного самоуправления. Так, комплексное право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления включает и муниципальное избирательное право, и право на участие в публичных слушаниях, в территориальном общественном самоуправлении, в иных локальных сообществах, в опросах, голосованиях, референдумах, право на доступ к муниципальной службе и доступ к информации о ней и целый ряд других прав. А в условиях цифровой трансформации мы наблюдаем, что перечень этих прав может быть дополнен новыми цифровыми правами, связанными уже с электронной муниципальной демократией. Среди них можно указать в частности право на электронную коммуникацию с органами местного самоуправления, право на электронное обращение, на получение муниципальных услуг в электронной форме, на дистанционное участие в общественных обсуждениях и публичных слушаниях. И, наконец, право на дистанционное участие во всенародных голосованиях, включая муниципальные выборы. Конечно, все эти новые цифровые права влияют на содержание классических основных прав.

Вопрос, однако, состоит в том, расширяют ли цифровые элементы нормативное содержание основных прав в сфере местного самоуправления или, напротив, сужают их. Это вопрос далеко не праздный, особенно если вспомнить, что цифровые права реализуются с использованием информационных систем и что содержание и условия их осуществления определяются правилами этих информационных систем. На данные признаки указывает Гражданский кодекс РФ, который в 2019 году ввел понятие цифровых прав в российское законодательство (ст.141.1 ГК РФ). И хотя в ГК РФ речь идёт о гражданском обороте, названные признаки цифровых прав весьма универсальны и могут быть распространены на цифровые права и в публичной сфере. И что же означает реализация цифровых прав по правилам информационных систем? С одной стороны, повышается эффективность реализации, доступность, оперативность, однако, с другой стороны — наблюдается подмена существующих нормативных рамок новыми рамками правил соответствующей информационной системы. В таких условиях и возникает угроза ограничения прав, превращения цифровых прав из дополнительной гарантии или дополнительного средства реализации основного права в препятствие.

Рассмотрим это на примере осуществления электронной коммуникации. С одной стороны, расширяются возможности общения граждан и органов публичной власти, появляются новые форматы такого общения: интернет-приемные, порталы вроде «Активного гражданина» или «Активного горожанина», соцсети — использование подобных платформ для

коммуникации предусмотрено и в методических рекомендациях Минстроя к ведомственному проекту «Умный город». В то же время, как показывает экспертный анализ порядка работы цифровых платформ, обслуживающих электронное общение органов публичной власти (и в частности, органов местного самоуправления) с гражданами, регламенты обработки и модерации электронных обращений, содержащиеся в них требования существенным образом отличаются от законодательных требований, в частности от требований Федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан (ФЗ №59). Например, сам формат обращения жестко регламентирован: безальтернативное определение набора тем, недопустимость комбинирования нескольких тем в одном обращении, ограничение по количеству слов в одном обращении, ограничение по формату приложения. Список требований можно продолжать. В каждой информационной системе он разный, разными являются и основания для отклонения обращений. Например, несоблюдение любого из требований, названных выше, несоответствие формату, предложенным темам, указание более чем на одну проблему; наличие в обращении персональных данных и т.д. Таким образом, технические требования информационных систем к оформлению обращений выглядят весьма жесткими по сравнению с требованиями Федерального закона № 59, и любая ошибка может привести к непринятию обращения к рассмотрению (возврату). А это уже связано с ограничениями права на обращение, правомерность которых вызывает сомнения. Тем не менее, можно предположить, что претензия гражданина в адрес органов публичной власти или операторов информационных систем в связи с отклонением электронного обращения по причине нарушения требований информационной системы вряд ли увенчается успехом в судебном споре. Затронутость субъективного права гражданина отказом в принятии электронного обращения не очевидна, поскольку у заявителя остается возможность подачи обращения в традиционной письменной форме.

Еще один важный аспект работы с электронными обращениями граждан – сроки рассмотрения обращений. Действительно, электронная коммуникация предполагает ускорение обработки обращения и дачи на него ответа. Правила информационных систем, учитывая этот факт, как правило, устанавливают более сжатые сроки дачи ответа на обращение гражданина, нежели те 30 дней, которые предусмотрены в Федеральном законе №59. Однако правовой определенности и единообразия в этом вопросе не существует. На разных порталах и в разных информационных системах эти сроки различаются: где-то это одни сутки, где-то трое, где-то неделя, где-то две, а где-то все 30 дней. Одним словом, единства нет и собственной законодательной основы тоже. Сложность заключается еще и в том, что в целом отсутствуют необходимые правовые гарантии использования электронных инструментов, в том числе гарантии соблюдения установленных правилами информационных систем сокращенных сроков рассмотрения обращений, как и гарантии дачи ответа по

существо. Очевидно, назрела необходимость внесения изменений в Федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан в той его части, которая касается электронных обращений. Действующий Закон уже предусматривает электронную форму подачи обращения, однако не проводит особых различий между письменными в бумажной форме и электронными обращениями: порядок рассмотрения указанных обращений практически не различается. Этого регулирования, конечно же, недостаточно. Электронные обращения должны получить в Законе № 59 специальное и более развернутое оформление. Таким образом, следует установить законодательные рамки для соответствующих правил информационных систем.

Использование цифровых сервисов оказывает существенное влияние на трансформацию нормативного содержания и других прав в сфере местного самоуправления. Я имею в виду, прежде всего, такой элемент права на осуществление местного самоуправления как право на дистанционное электронное голосование, которое, очевидно, в ближайшем будущем станет также частью муниципального избирательного права. До недавнего времени «дистанционное электронное голосование» фигурировало в Федеральном законе №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» лишь как понятие (ст.2 п.61.2). Детальное регулирование случаев и порядка его применения, в том числе при проведении выборов в органы местного самоуправления, возлагалось на Центральную избирательную комиссию РФ (п.14 ст.64 в ред. ФЗ №154 от 20.05.2020). Такое превращение ЦИК РФ в «делегированного законодателя» вызывало большие вопросы с конституционной точки зрения, поскольку речь идет о регулировании конституционных прав граждан уже не федеральным законом и о выполнении правоприменительным органом несвойственных его природе функций. После внесения в марте 2022 г. изменений (ФЗ №60 от 14.03.2022 г.) в Законе об основных гарантиях появилась отдельная статья 64.1 «Дистанционное электронное голосование». Однако анализ данной статьи показывает, что законодатель до конца не решил тех задач, которые перед ним стояли, и не предложил системного и масштабного регулирования гарантий прав граждан при осуществлении дистанционного электронного голосования (ДЭГ). По-прежнему преодолеть законодательный вакуум в этой части полностью не удалось. Законодатель вновь делегирует регулирование ДЭГ Центральной избирательной комиссии (в части федеральных выборов) и избирательным комиссиям субъектов РФ (в части региональных и муниципальных выборов), обозначая отдельные требования к процедурам лишь «грубыми мазками» (п.13 ст.64.1). Примечательно, что для реализации ДЭГ предполагается задействовать, помимо ГАС «Выборы» «иные государственные информационные системы, в том числе региональные государственные информационные системы, прошедшие сертификацию и соответствующих требованиям к проведению дистанционного электронного голосования,

установленным Центральной избирательной комиссией РФ» (п.6 и п.8 ст.64.1). С учетом того обстоятельства, что операторами этих государственных информационных систем являются уполномоченные органы исполнительной власти, говорить о соблюдении принципа самостоятельности и независимости системы органов, организующих и проводящих выборы, становится достаточно сложно.

Цифровизация — наше будущее, от которого никуда не деться, и это, безусловно, вызов для законодателя, который должен учитывать риски цифровой трансформации.

Однако допустимо ли вытеснение электронным взаимодействием всех иных традиционных форм взаимодействия частных субъектов с муниципальными органами? Представляется, что нет, поскольку это нарушило бы принцип равенства и ограничило бы доступ к праву, к муниципальным услугам, к информации и к судебной защите тех субъектов, которые по тем или иным причинам не готовы или не могут использовать электронные формы взаимодействия.

Другая проблема, которую необходимо решить, связана с содержательной дифференциацией ошибок и нарушений, допускаемых в процессе электронной коммуникации: незначительные технические нарушения алгоритма (формы) не должны приводить к отказу в приеме заявления и в предоставлении услуги.

В правовой регламентации нуждаются права и обязанности всех участников электронного взаимодействия, включая операторов информационных систем, иных привлекаемых ими субъектов, обеспечивающих обслуживание систем. Эта регламентация должна быть произведена в первую очередь законодательно, а не во внутренних правилах информационной системы. Применительно к России речь идет в первую очередь о законодательстве об информации и информационных технологиях, а также о законах, устанавливающих соответствующие административные процедуры — закон о предоставлении государственных и муниципальных услуг, закон о государственном и муниципальном контроле, закон о порядке рассмотрения обращений граждан, закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме.

Особого внимания заслуживает также проблема оспаривания автоматически принятых решений, т.е. принятых по установленному алгоритму. В этом случае у суда должна быть возможность проверки корректности примененного алгоритма, а, значит, этот алгоритм подлежит раскрытию. Соответствующие гарантии должны быть предусмотрены в процессуальном законодательстве.

Важной гарантией прав граждан является соблюдение требований доступности, качества и защищенности (безопасности) информационно-технологических систем. Внедрение «умных» камер в рамках программы «Умный город», использование при видеонаблюдении системы

распознавания лиц с особой остротой поднимает проблему защиты персональных данных. В связи с этим актуальность приобретает известное в германской правовой системе право на обеспечение целостности и конфиденциальности информационно-технологических систем, так называемое IT-право.

Итак, принципиально важно, чтобы за технологическими новшествами не терялись фундаментальные принципы местного самоуправления и гарантии основных прав. В связи с этим трудно переоценить значение необходимых правовых инструментов и надлежащего правового регулирования новых цифровых элементов основных прав.

Спасибо за внимание, и буду рада ответить на вопросы в рамках нашей дискуссии.

Общественный контроль в системе местного самоуправления³⁵

Чеботарев Геннадий Николаевич,
доктор юридических наук, профессор,
научный руководитель Института
государства и права Тюменского
государственного университета,
Председатель Общественной палаты
Тюменской области, Заслуженный юрист
РФ

Добрый день. Постараюсь быть лаконичным.

С принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в системе местного самоуправления, наряду с муниципальным, государственным контролем, внешним финансовым контролем, появился еще и общественный контроль. Напоминаю, что под ним понимается наблюдение субъектами общественного контроля, перечень которых дан в законе, за деятельностью органов публичной власти в целях проверки их деятельности, общественной оценки издаваемых ими актов. Общественный контроль можно отнести и к общим принципам организации местного самоуправления, хотя в федеральном законе, ныне действующем, как и проекте нового закона, принятого в первом чтении, этот принцип не назван. Однако закон об общественном контроле подтвердил, что он существует на практике.

³⁵ Приводится на основе стенограммы выступления на пленарном заседании Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе» (V ежегодные муниципальные чтения), состоявшегося 26 мая 2022 года в городе Ханты-Мансийске.

Общественный контроль можно рассматривать в качестве одной из форм участия населения в осуществлении полномочий местного самоуправления и неплохо было бы добавить эту форму в действующее законодательство. Рядом ученых общественный контроль рассматривается и как форма взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

На эту тему прошла недавно защита докторской диссертации Бердниковой Елены Валерьевны в Саратовской академии права, и она этот тезис убедительно обосновала. Ее предложение, которое было поддержано мной как официальным оппонентом, было бы неплохо закрепить и в Конституции РФ, в частности, внести изменения в часть 1 статьи 72 Конституции, в которой бы отдельным пунктом выделить обеспечение развития общественного контроля.

В упомянутом мною законе дан исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля: Общественные палаты, в т.ч. и ОП муниципальных образований, общественные советы и как многие отмечают, что, к сожалению, отсутствуют граждане в этом перечне. Хотя, на мой взгляд, граждане и до принятия данного закона имели возможность участвовать в осуществлении общественного контроля, но если их включать в перечень субъектов общественного контроля, то, следовательно, необходимо их наделять полномочиями осуществлять проверки органов местного самоуправления, проводить общественную экспертизу и т.п. Все ли граждане в состоянии квалифицированно провести эту экспертизу? Не получится ли хаос место общественного контроля?

Возможности граждан в данном отношении необходимо рассматривать и в связи с другими федеральными законами (о контрактной системе, об охране окружающей среды, о защите прав потребителей), которые предусматривают конкретные права и полномочия граждан в осуществлении общественного контроля.

Что же касается субъектов Российской Федерации, то основная роль в осуществлении общественного контроля должна принадлежать общественным палатам. И я поддерживаю тех ученых, которые говорят, что общественные палаты выступают главным звеном, координатором системы общественного контроля. В полной мере это относится к общественным палатам и советам муниципальных образований, обладающими существенными полномочиями. Например, общественные палаты могут формировать общественные советы для проведения независимой оценки качества условий оказания учреждениями образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, муниципальных услуг.

Сегодня был сделан доклад Губернатором Тюменской области, в котором среди прочего прозвучали и некоторые критические оценки, высказанные общественными советами, хотя в целом была высказана положительная оценка деятельности органов власти по оказанию этих услуг. Конечно, в федеральном

законе говорится, что формирование общественного совета, проведение им оценки качества условий оказываемых услуг может быть осуществлена по запросу органов местного самоуправления. Но разве в отсутствие надлежащего запроса общественные палаты не могут воспользоваться своим правом? Считаю, что такое уточнение в закон необходимо внести и предоставить право общественности по собственной инициативе либо по предварительной договоренности осуществлять контроль. Существует и масса других форм участия общественных палат в осуществлении общественного контроля.

Однако в связи с последними поправками в Конституцию РФ о создании единой системы публичной власти все чаще раздаются голоса о том, что местное самоуправление утрачивает общественную природу. Екатерина Сергеевна Шугрина до последнего времени отстаивала дуалистическую природу местного самоуправления, но мы не должны забывать о том, что существуют различные тенденции в данной области и в настоящее время маятник качнулся в сторону сближения с государством, что отражено, в частности, в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В этом законе даже упоминания об общественном контроле не содержится, а между тем он имеет важное значение в деле привлечения населения к участию в местном самоуправлении, к контролю институтов гражданского общества за деятельностью органов публичной власти.

В ряде законов субъектов Российской Федерации, в частности в законе Тюменской области «Об основах общественного контроля», к сожалению, не упоминается о том, что контроль возможен и в т.ч. за органами местного самоуправления. Этот пробел удалось поправить и при принятии Закона об общественной палате такое право было ей предоставлено. В законе ХМАОЮгры «Об общественном контроле» общественные палаты не названы в числе субъектов общественного контроля, хотя в Федеральном законе они обозначены. И это при том, что в ряде городов Югры — Ханты-Мансийске, Лангепасе, Нижневартовске — такие палаты функционируют, а в других муниципальных образованиях сформированы общественные советы.

Считаю, что предоставление им права осуществлять контроль в рамках, предусмотренным федеральным законом, было бы правильно. В настоящее время идет активная деятельность по институционализации отраслей права, однако, как уже было мной отмечено, в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» нет даже раздела о взаимодействии институтов гражданского общества и органов публичной власти. Учеными высказывались и другие замечания, и предложения, которые могли бы быть учтены ко второму чтению. Например, о расширении функции общественного контроля и распространении его на должностных лиц.

На этом я бы хотел завершить свое выступление. Благодарю за внимание.

Городское право как особый институт муниципального права

Таболин Владимир Викторович, доктор
юридических наук, профессор департамента
публичного права Национально-
исследовательского
университета «Высшая школа
экономики»

Философия современного города строится на нескольких подходах. Впервые, на идее феномена города, как результате творческой деятельности человека, идеологии урбанизма и антиурбанизма и антропологии города³⁶, а во-вторых, на концепции урбосферы, которая в широком смысле представляет собой урбанизированный мир в целом, охватывающий глобальные процессы городского развития, подчиненные системно-семиотическим формам определения города, а в узком смысле - мир конкретного города, обозначаемый его концептуальными, структурными и субстратными элементами. Город для человека и общества — это сфера жизни, познаваемая представлением о сути того или иного города, об особенностях отношений в социальной реальности городского пространства³⁹.

Россия, как весь мир, по своей сути «городское государство». Явными признаками которого являются:

- более половины населения мира живет в городах;
- урбанизация продолжает свой рост и принимает глобальные черты;
- важнейшим фактором роста городов стала миграция населения, в большей степени внутренняя чем внешняя;
- развитые государства приобретают характер городских государств, что означает развитие кризиса сельских форм жизни;
- мировая и национальные экономики все больше зависят от сложившейся сети так называемых «мировых городов», которые являются финансово-промышленными центрами уже не только своих государств, а мира;
- четвертая научно-техническая революция, представляющая собой возникновение и господство smart-технологий, повсеместной роботизации и внедрение искусственного интеллекта, в первую очередь местом внедрения своих идей и проектов выбирает город;
- города сосредотачивают подавляющую часть всех материальных благ, практически все культурные достижения, науку и образование.

³⁶ Горнова Г.В. Философия города: монография. – М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2015. ³⁹ Касаткина С.С. Урбосфера: системно-семиотический анализ / дис. д.филос.н. – Иваново: 2018. С. 104.

Однако, нельзя сказать, что современное городское право занимает достойное место в ряду главных институтов муниципального права. В чем причина такой «непопулярности» городского права?

На первый взгляд, и исторические корни сформировались еще в Петровскую эпоху, активно развивались научные основы городского права в работах дореволюционных ученых и государственных документах (даже День местного самоуправления назначили в дату принятия Городового положения 1785 года), советский период ознаменовался бурным ростом государственной урбанизации и фактической разработкой индустриально-городской модели развития территории страны, превращением России в высоко урбанизированное государство – все это должно было «родить» в современном конституционном или административном праве, а с появлением муниципального права просто обязательно, институт городского права.

На мой взгляд, исторические аспекты муниципального права – это не только история местного самоуправления, а прежде всего, история древних городов-государств, государств на территории всей нынешней России и не только славянских.

Но в 90-е годы XX века все «заузили», «обкорнали» местное самоуправление и предмет муниципального права под политические пристрастия тогдашнего лидера, поскольку главными приоритетами были не интересы народа, а желание все сделать «как в передовых странах Запада». Необходимо отметить и некоторый излишний консерватизм в российском праве, который до сих пор не дает в полной мере признать существование более широкого представления о традиционных понятиях. Так, например, урбанизация – это не где живут люди (в городах), а как живут (все получают через посредников: торговлю и услуги), а город – это не только населенный пункт и муниципальное образование, но еще и междисциплинарная научная категория, относящаяся к фундаментальным понятиям, отражающая существенные свойства и общественные отношения различных явлений жизнедеятельности человека и существования современной цивилизации.

Нельзя не отметить, что в последние годы появляется все больше научных работ (статей, монографий, учебников), посвященных различным правовым аспектам городского самоуправления и жизнедеятельности горожан. Мы видим, как происходит трансформация территориальной организации муниципальных образований городских территорий. Формируется некий симбиоз между городом и селом, и возникает вопрос: насколько это возможно? Что в результате получится? Позитивный или негативный это процесс? Такова процедура с точки зрения цивилизации и форм расселения людей и юридической точки зрения. Оказывает ли влияние в целом на формирование права и государства, как будет трансформироваться власть и управление в этом случае? Кто и как будет отвечать на эти вопросы?

Муниципальное право, опираясь на традиционные сферы функционирования муниципальных образований: местную экономику и финансы (бюджет), строительство и ЖКХ, социальную сферу (образование, здравоохранение и социальная защита), потребительский рынок (торговля, общественное питание, бытовые услуги и развлечения), взаимодействие с правоохранительными органами, административно-кадровую деятельность (система местных органов власти и управления, государственная и муниципальная службы) и политико-правовые вопросы (выборы и референдумы, общественные организации и гражданская инициатива), должно стать отраслью и наукой обеспечивающей всю жизнедеятельность человека по месту жительства. Например, в вопросах внутренней миграции и рурализации, демографии, культурологии и психологии городской среды, использования новых инженерных и информационных технологий. Качество жизни из Москвы не обеспечишь, потому что это не простая раздача денег, а комплекс сложных междисциплинарных общественных отношений: философских, социально-правовых, экономико-правовых, политико-правовых, градостроительных, управленческих, психолого-правовых, правовых проблем урбанизации и др. По моему мнению, такая постановка вопроса требует нетрадиционного межотраслевого научно-методологического подхода в исследовании новых общественных отношений и методов их регулирования в необычайно сложной «многонаучной» структуре города. Для чего автором предложено и разработано новое научное направление в юридической науке – юридическая урбанонология и совместно с целым рядом ведущих российских ученых – сформулированы основы урбанонологической теории.

Особенности современного городского права, по нашему мнению, заключаются в данной междисциплинарной системе новых общественных отношений в городе, элементами которой можно также назвать: антропоцентричность городских социальных отношений, современные социологические и урбанистические теории, сетевая теория мировых городов, психолого-правовое содержание общественных отношений, комплексное обеспечение безопасности в городе, технико-социальных нормы и правила, международно-правовые аспекты городского сотрудничества, футурология города, автоматизированные методы управления и т.п.

Тем более, что города далеко не идеальные места для проживания человека. Существенно расширяя одни возможности, по целому ряду других характеристик город предлагает суррогатные формы жизни и деятельности человека.

Меняется мир, кардинально меняется Россия. Меняется система жизненных целей и приоритетов, происходят глубокие изменения в структуре общественных отношений, возникающих в городской среде, западные ценности наконец-то перестают формировать личностные качества людей, но мы еще

долго будем «расхлёбывать» эту постиндустриальную и постмодернистскую «кашу».

Более того, позволю себе в качестве дискуссии сформулировать понятие *местного права* как института муниципального права, представляющего собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения, устанавливающие правовой статус негородских населенных пунктов, их территории и жителей, систему сельского самоуправления, с целью обеспечения благополучного и устойчивого социально-экономического уровня жизни.

В качестве общего вывода можно сказать, что современное городское право должно рассматриваться не только как развивающийся институт муниципального права, а как более сложное и комплексное научное направление юридической науки.

Раздел 2. РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИИ

Соотносительность единства городского управления и самоуправления

Латфуллин Габдельхат Рашидович,
доктор экономических наук, профессор
Государственного университета
управления

Любой город, поселение немислимы без управления, которое не может функционировать без соответствующего самоуправления. Можно констатировать, что нет плохих городов, но есть плохое управление и самоуправление или нет их оптимального сочетания в сложившейся ситуации внешней и внутренней окружающей среды.

Наступивший век неординарен и многосложен не только для России, но и для всей планеты. Идет перегрузка всех подсистем мировой системы. Сегодня, как никогда, наука управления, так и ее составляющие в виде предмета, теории, методологии должны выявлять и результативно разрешать проблемы сложившейся ситуации. В наших исследованиях мы рассматриваем управление в единстве с самоуправлением. Действительно, эти категории составляют неразрывное единство. Как найти эту оптимальную соотносительность и от чего она зависит, когда пространство и время сжимаются? Уже около двухсот лет известна парадигма, согласно которой первопричиной, основой процветания или упадка в социальноэкономических системах, является правильное или неправильное управление в сочетании с самоуправлением.

В научном и практическом плане организация вела поиск модели идеального управления в сочетании с самоуправлением на протяжении всего XX в. Патриархи американского менеджмента Т. Питерс и Р. Уотермен в работе «В поисках эффективного управления», исследовав 43 лучших, великолепно управляемых американских компаний, выделили общие для них, предопределяющие успех, принципы менеджмента: приверженность к действию; близость к потребителю; автономия и предприимчивость; производительность – от человека; связь с жизнью; верность своему делу; простая форма, небольшой штат управления; единство свободы и дисциплины³⁷. Гуру менеджмента Том Питерс считает, что современный менеджмент реализуется в абсолютно другой организационной реальности,

³⁷ Питерс Т., Уотерман Р. В поисках эффективного управления: Перевод с англо-московского, 1986.
- 418 с.

нежели в XX в. По выражению классика менеджмента Питера Друкера – менеджмент как в общественном сознании, так и в научном мире, отождествляется исключительно «менеджментом бизнеса»³⁸.

Основы «новой модели» управления рассматриваются также в работах создателя теории «Z» – Уильяма Оучи, который выявляя специфику методов управления в лучших японских компаниях, пришел к выводу, что лучшие японские и американские компании управляются по одинаковым принципам. При этом в рамках каждой страны имеются значительные различия между лидирующими и отстающими компаниями³⁹.

Категория «управление», как и любая категория, имеет множество определений. Мы придерживаемся наиболее устоявшегося определения, что, прежде всего, это – «воздействие», хотя можно сказать и мягче – «общение». Действительно, воздействие является взаимодействием субъекта и объекта управления.

Важным и актуальным сегодня является малоисследованное воздействие объекта на субъект управления. Считается, что чем выше иерархия управления, тем более компетентные, талантливые, мудрые руководители там управляют. Даже, если это так, ведь мудростью тоже необходимо управлять, имеется в виду – воздействие с нижних уровней иерархии на верхние уровни. Объект управления обладает собственным интеллектом, управленческим потенциалом и поведением, а, значит, не всегда склонен поворачивать в ту сторону, куда его толкают и влекут «механизмы субъекта управления». Разумеется, воздействие субъекта является более формализованным, нежели воздействие объекта на субъект, которое выступает более неформальным. Отсюда вытекает и актуализируется проблема взаимодействия субъекта и объекта управления, в котором ведущая роль принадлежит субъекту управления. Любое воздействие характеризуется содействием, т.е. усилением воздействия или противодействием, ослабляющим это воздействие. На воздействия (управление) объект управления может оставаться равнодушным. Здесь важен переход от рассматриваемых категорий управления к реальному осуществлению их конкретными людьми, т.е. к механизмам и методам демократизации, самоуправления.

Время требует ясного понимания масштабов и сути происходящих быстротечных перемен во всех областях экономики и управления, а также тенденций, новых концептуальных подходов (цифровизация, антропологизм и др.), новых парадигм для успешной реализации Национального Проекта по основным направлениям стратегического развития страны до 2024 года (Указ

³⁸ Друкер. Управленческие задачи в XXI веке, Москва: Уильямс, 2007.

³⁹ Оучи. Методы управления производством: японские и американские приборы: перевод англ. — с английского: Ekonomika Publ., 1984–183 с.

Президента РФ, – 2018) и Национальных Целей до 2030 года. И зависит это от того, будут ли строиться решения указанных стратегических целей по рекомендациям науки, в какой мере эти выработанные наукой рекомендации будут надежны и соответствовать лучшим достижениям мирового опыта, с одной стороны, и особенностям внутренней российской среды, национальным традициям и ментальности, с другой, и насколько подготовленными окажутся кадры управления. Наконец, станет ли наука управления в стране приоритетной. Вышесказанное актуализирует наши исследования.

Теории управления и самоуправления, как полноценные и объективные основы науки управления располагают общей и собственной методологией. Методологией называют систему принципов научного исследования. Методология науки управления – это совокупность исследовательских методов, процедур, техник, используемых при познании управленческих процессов.

Как в обыденной речи, так и в научной литературе часто используется слово "подход". Как научный термин оно встречается в словосочетаниях со словами: системный, комплексный, аспектный, научный, дифференцированный, индивидуальный, вероятностный, ситуационный и др. В общем случае "подход" есть методологическая установка (аналитика, проектировщика, менеджера, политика, организатора и т. д.) на определенный порядок и/или способ действия в соответствии с исходной, принятой или нормативной моделью (представлением, суждением, классификацией, восприятием ситуации, пониманием сути задачи и т. д.).

Передовые организации овладели огромным арсеналом инструментов и методов работы с персоналом, «балансируя» между технократическим (техноцентристским) и гуманистическим (антропоцентристским) подходами. Несмотря на огромный потенциал, надежды, привлекательность технократического подхода, опирающегося на роботизацию, компьютеризацию, создание заводов-автоматов и вообще, со временем на вытеснение с производства основной рабочей силы, тенденция такого подхода не оправдала себя. Следствием этого явилось последовательное смещение акцентов на целостный подход, в основе которого лежит долговременное развитие интеллектуального и трудового потенциала работника, в котором человек рассматривается не столько как основной ресурс, а как высшая ценность, что непременно способствует развитию предпринимательского управления, на основе демократизации управления и развития самоуправления.

Рассматриваемая корреляция управления и самоуправления определяется многими обстоятельствами и причинами. Можно выделить факторы, действующие постоянно и стабильно и факторы – ситуационные. В общем, необходимо учитывать следующие основные факторы, непосредственно влияющие на рассматриваемую соотносительность:

- глобализация производства и сферы услуг (как правило, темпы роста сферы услуг опережают темпы роста производства);

- быстрые перемены в технологиях и повышающейся сложности и наукоёмкой продукции;
- информационные технологии: развитие и внедрение цифровой экономики и управления, искусственного интеллекта;
- проблемы окружающей среды;
- возрастающая образованность и мобильность рабочей силы; - радикальные изменения в потребительском спросе.

Указанные факторы являются относительно стабильными при нормальном развитии научно-технического прогресса и эффективный менеджмент их должен учитывать. При этом сложившееся соотношение управления и самоуправления является относительно постоянным и зависит также от стиля управления.

К сожалению, о такой стабильности и определенности можно только мечтать. Неопределенность и огромная сложность – настораживают и пугают нас. Можно также согласиться, что это мейнстрим неопределенности. При этом необходимо иметь мужество, чтобы встретиться с ними лицом к лицу. Наша страна с огромными природными, трудовыми, интеллектуальными ресурсами переживает самый глубокий, системный кризис. Такая ситуация характерна и для всего мира. Кризисы – всегда спутники революций, войн, специальных операций и они потрясают основы мирового общества и касаются каждого. Они меняют также основы сложившейся экономики, промышленности, принципы деятельности коммерческих организаций, характер рабочих обязанностей, нашу личную жизнь. Все это касается состояния нашего образа жизни. Традиционные устои, обычаи, традиции, опыт, компетентность, надежды, ожидания, страхи – все нипочем! Президент России Владимир Владимирович Путин подчеркнул особое значение по сохранности в нашей стране умеренного консерватизма⁴⁰.

Следует особо подчеркнуть, что внешнее воздействие на нашу экономику, политику, информационную среду и т. д. в виде небывалых беспрецедентных санкций, резко усиливают вынужденное государственное самоуправление и самостоятельность. При поддержке нашего государства экономики отраслей народного хозяйства широко развернулось движение по импортозамещению, т. е. небывалый рост самостоятельности. Хотя такая самостоятельность вынужденная мера и мы ни в коем случае не отказываемся от международного разделения труда. Здесь важно сохранить эффективность и качество импорта замещённой продукции. В экономике, особенно в сельском хозяйстве, отмечаются достойные результаты. При анализе отдельных видов замещения импорта выявляется ситуация, когда отдельные виды импорта были неэффективными: зачем импортировать вид продукции, если он эффективно и

⁴⁰ Нордстрем К., Риддерстрале Й. «Бизнес в стиле фанк». Стокгольмская Школа Экономики в Санкт-Петербурге, 2000.

качественно может производиться в стране. Подчеркнем, что мы вынужденно и в определенной мере отказываемся от международного разделения труда, и намерены восстановить его в ближайшее время. Натурализация производства имеет свои границы результативности. Таким образом, приведенная ситуация явно показывает, что рассматриваемая соотносительность во многом зависит от внешней среды.

Как и наука управления, наука о самоуправлении опирается на предмет, теорию и методологию. Важно отметить, что величина соотношения управления и самоуправления зависит от эффективности реализации основ их методологии.

Рассматривая современные подходы, концепции, парадигмы науки управления и самоуправления, следует учитывать то, что отрицание классических школ, с устоявшимися концепциями прошлого не привели бы вообще к потере управляемости сегодня, видя только еще тенденции и подходы, помня, что все новое – это хорошо забытое старое.

Любая сложная система, уже в силу своего иерархического строения, предполагает наличие самоуправления: ее подсистемы испытывают (на себе) не только внешние управляющие воздействия, но и, в меру своей самостоятельности (автономии) или в независимости от центра, вырабатывают сами определенные меры – внутренние воздействия.

Настоящие научные исследования Государственного университета управления, анализ отечественных и зарубежных источников по проблемам управления, позволяют очертить основные концептуальные подходы, парадигмы управления XXI века. Несомненно, что все эти тенденции и концепции взаимосвязаны, взаимообусловлены. Рассмотрим подходы, являющиеся на наш взгляд, наиболее актуальными сегодня и в перспективе непосредственно влияющие на рассматриваемую корреляцию.

Концепция предпринимательского управления формируется как одна из наметившихся в наступившем веке тенденций в управлении организациями, один из новых разрабатываемых подходов. С точки зрения предпринимателя, такое управление в большей степени есть самоуправление. Наступивший век называют также веком антрепренеров, т. е. веком предпринимателей. По сути, предприниматель относительно никому не подчинен, над ним нет вышестоящих начальников, он сам управляет своим делом и привлекаемыми к нему людьми на свой «страх и риск». Естественно, он подотчетен специальным органам государства, гражданского общества, осуществляющих надзор и контроль. Именно этим можно объяснить тенденцию стремления многих, в том числе большой армии менеджеров, к предпринимательству.

Гуманитарный подход на основе реализации управленческой антропологии представляет методологию управления XXI века, применение которого, благодаря уникальному сочетанию фундаментальности и набора соответствующих методик, позволяет решать самые разнообразные задачи: от

познания миров прошлого и настоящего до повышения уровня продаж в секторе высоких технологий.

Антропология – (от греческих слов *anthropos* – человек, и *logos* – понятие, учение, разум) область научного познания, в которой изучаются проблемы происхождения, существования человека в природной и искусственной среде, т. е. это наука о человеке в самом широком понятии. Известно, что человека изучают свыше двухсот наук, и каждая из них находит в ней свой предмет, теорию и соответствующую методологию. Можно утверждать, что каждая наука о человеке имеет свою антропологию, т. е. идет процесс антропологизма гуманитарных наук о человеке. Такой подход особенно характеризует науку управления и самоуправления. Очевидно также и то, что управленческая антропология (духовная) и физическая антропология (телесная) неотделимы друг от друга, как душа и тело.

Управление знаниями (*knowledge management*), как новая концепция науки управления сформировалась в середине 80–90 годов прошлого века, когда нематериальные активы, организационные знания, интеллектуальный капитал стал обеспечивать компании стратегически конкурентными преимуществами. Японские исследователи И. Нонака и Х. Такеючи, оценивая роль знаний, образно отметили, что осознание того, что знание является новым ресурсом конкуренции, поразило Запад подобно вспышке молнии.

Несмотря на важность информационных технологий, цифровизации экономики и управления, искусственный интеллект, следует учитывать, что основными носителями и пользователями знаний в компании являются люди и антропологизм управления приобретает особую роль в развитии самоуправления. Действительно, знания являются продуктом творчества людей. Творческие способности проявляются в условиях интенсивного интеллектуального общения в форме дискуссий, конференций, совещаний, семинаров и других доступных способов обмена знаниями.

Как одну из важных тенденций самоуправления, следует выделить всё более возрастающую роль творчества в производстве, обусловленную тем, что главным фактором конкуренции становятся инновационные продукты и услуги, создание которых требует новых креативных идей. Этим объясняется повышенный интерес управленцев к креативным способностям сотрудников и возможности их развития, особенностям управления талантами, организации творческих процессов в компании.

Ретроспективный подход, который уделяет внимание общему методологическому подходу, предусматривающему изучение основных исторических этапов и периодов развития теории менеджмента: эволюционного, революционного с целью компетентной ориентации в тенденциях, концепциях, организационных школах, парадигмах и перспективах менеджмента. Ретроспективный подход ошибочно отождествляет с синдромом консервативности мышления как приверженности к устоявшимся, хотя и

морально отжившим, формам общественного бытия. В то же время следует к традициям, обычаям относиться «умеренно консервативно». Подход представляет собой способ действий, при котором принимаются в расчет уже приобретенные человечеством сведения, знание закономерностей, которые могут быть систематизированы и сформулированы в виде норм права и правил, организующих поведение индивидов и групп — регулирующих жизнь общества. Если наша жизнь — способ хранения информации (генетической), то наличие исторической памяти у народа, у организации, у нас с Вами, и есть критерий живучести социального организма. Ретроспективный подход, с точки зрения его практического применения, предполагает использование исторического знания, если, оно, конечно, имеется или не сфальсифицировано для успокоения общественного сознания. Познание интересно и само по себе, и историческое познание не является исключением, а новое знание обогащает и личность, и общество, и историческое знание, оно не только развивает эрудицию и интеллект, но может обладать и вполне прагматической ценностью.

Можно также утверждать, что, заглядывая в зеркало истории, мы видим и себя. Лишь бы зеркало было не кривое. Знание прошлого — культурная память народа, которая помогает предвидеть и понимать настоящее и будущее.

Мейнстрим неопределенности в управлении. Более 20 лет кафедра «теория управления» Государственного университета управления в рамках лаборатории разрабатывает теорию и практику под руководством А.В. Ростовской концепции «Управление непредвиденным: сценическое пространство игры как ресурс профессионализации управленца».

Любому руководителю все чаще приходится принимать управленческие решения в условиях неопределенности и недостатка информации, в условиях турбулентности, скачкообразного изменения внешней среды, соответственно и внутренней, мейнстрим развития организации резко меняется. Кто бы мог предвидеть системную турбулентность коронавируса? Методика сценической площадки как ресурс профессионализации управленцев задает модель организационно-

управленческой деятельности. Управленцу недостаточно знать и действовать по общепринятым методам, принципам, нормам. Ситуация вынуждает менять правила игры во время самой игры. Управленец вынужден создавать и само пространство действия и в этом смысле его действия сродни работе режиссера. Театрально-сценический подход в образовании сформирован на стыке методологической практики театрального искусства и пространства антропологической проблематики. Данная методика применяется в бизнесобразовании с 1992 года не только в Государственном университете управления, но и презентовался нами в университетах Москвы, США, Словении, Польши. Действительно, у каждого из нас существует несколько каналов восприятия действительности: визуальный, аудиальный и кинестетический (кинестетический — телесный). Рассматриваемая методика

дает возможность гармоничного развития всех трех каналов восприятия, что способствует принятию нестандартных решений.

Экспертную оценку методики дает доктор искусствовед, зам. директора института Человека Российской академии наук Олег Генисаретский: “Театральная модель издревле была базовой в культуре моделью для осмысления коммуникативных практик и их культивирования. Сценичность в отличие от других подходов к освоению управленческого искусства, обладает преимущественно телесной и образной выраженности и позволяет одним захватом видеть и себя как бы в некотором зеркале, т. е. обладать «самообразом», и другого пред тобой стоящим, и вас и нас вместе, находящихся в одном и том же пространстве”.

Реализация методики дает опыт действия в быстро меняющемся мире за счет способности к органичному действию. Органичное действие предполагает такой тип действия, где мысль, чувство и действие управленца совмещены в их мгновенности и непредсказуемости, подтверждая творческий характер управленческого труда и в его тесной взаимосвязи с организационной культурой. Следует выделить возрастающую роль организационной культуры в креативных процессах, ее базовые элементы и способы, позволяющие развивать творчество, генерацию идей, гибкость, мотивацию на индивидуальном, групповом и организационном уровне.

Любое развитие рассматриваемой соотносительности можно характеризовать прогрессивностью, устойчивостью, динамичностью и наоборот, что определяется управленческой и самоуправленческой поддержкой. Развитие соотносительности управления и самоуправления зависимо не только от состояния внешней среды, но и внутренней среды каждой организации. Так, структура, ресурсы, культура характеризуют внутреннюю среду организации, которая находится в тесной взаимозависимости от составляющих характеристик внешней среды как прямого, так и косвенного их действия.

Изменения рассматриваемого единства можно также анализировать через такие категории управления, как функции и стадии процесса управления. Общие функции управления: проектирование (планирование), организация, координация, мотивация и контроль всецело проявляются и в самоуправлении. Процессуальный подход к управлению также характеризует процесс самоуправления: цель, ситуация, проблема и управленческое решение. Справедливо также констатировать, что оптимальная соотносительность управления и самоуправления выступает не больше и не меньше, как один из важнейших закономерностей управления. Разумеется, что рассматриваемая соотносительность величина переменная и она – ситуационная. Так, конкретный этап жизненного цикла любой социальноэкономической системы

характеризуется определенным уровнем соотносительности управления и самоуправления⁴¹.

Следует подчеркнуть, что категория «самоуправление» связана с понятием «организация (организовывание)». Эта связь не только опосредована условиями реализации последней: она детерминирована и онтологической взаимообусловленностью в общественном сознании родственных категорий: управление и организация – с одной стороны; управление и самоуправление – с другой; организация и самоорганизация – с третьей. Самоорганизация позволяет упрощать управление – зачем управлять тем, что и само способно изменяться в требуемом направлении?⁴²

Важно отметить, что исследование потенциальных возможностей самоуправления в современных условиях предполагает рассмотрение свойств и особенностей всех его видов и разновидностей, какие могут быть выделены на основе системной классификации, широко представленные в литературе.

Так, государственное управление, как и любое управление также характеризуется уровнем самостоятельности. Насколько оно сегодня самостоятельное и самодостаточное? Очевидно, что государственное самоуправление сегодня в России более самоуправляемо с тенденцией к возрастанию ее самоуправляемости, самодостаточности, несмотря на небывалый внешний диктат в политике, экономике и др. Подобный диктат не может полностью исчезнуть и сегодня он резко возрастает. Всё больше реализуется принцип – это интересы России. Добившись определенного уровня управления и доли в нем самоуправления с учетом внешней среды государства, мы можем перейти к анализу соотношения управления и самоуправления уже внутри самого государства как глобальной суперсистемы. Такой анализ возможен для любого уровня иерархии: федерального, регионального, местного.

Следует выделить такой важный фактор корреляции управления и самоуправления, как собственность. Любая экономика и управление ею, тем более городская, базируется на фундаментальной её категории, как собственность. Вокруг неё человечество строит своё поведение: экономическое, правовое, социальное, шеринговое и др. Именно собственность выступает причиной реальных конфликтов, войн, революций, большинства судебных разборок. Ограниченные ресурсы планеты составляют основу собственности, в мире идет «борьба за ресурсы». Собственность означает право полного

⁴¹ Теория менеджмента: Учебник для вузов. Под ред. А.М. Лялина. Стандарт 3-го поколения. – СПб: Питер, 2009.-464 с.

⁴² Латфуллин Г., Смирнова В., Громова О., Бобылева Н. Основные подходы и концепции управления сегодня и в будущем. Международная конференция: «Актуальные проблемы таймменеджмента: отношения – социальные отношения». (СРТ2020) Атлантис-Пресс, 2021, С. 245-253.

обладания определенной вещью, т. е. неукоснительное право триады «владеть, пользоваться и распоряжаться» ею в установленном порядке.

Таким образом, развитие единства управления и самоуправления зависит от вида организации, форм собственности, этапа ее жизненного цикла, показателей ее внутренней и внешней среды, отражает сочетание централизации и децентрализации и непосредственно влияет на результативность деятельности этой организации.

Библиография

1. Друкер. Управленческие задачи в XXI веке, Москва: Уильямс, 2007.
2. Латфуллин Г., Смирнова В., Громова О., Бобылева Н. Основные подходы и концепции управления сегодня и в будущем. Международная конференция: «Актуальные проблемы тайм-менеджмента: отношения – социальные отношения». (СРТ2020) Атлантис-Пресс, 2021, С. 245-253.
3. Нордстрем К., Риддерстрале Й. «Бизнес в стиле фанк». Стокгольмская Школа Экономики в Санкт-Петербурге, 2000.
4. Оучи. Методы управления производством: японские и американские приборы: перевод англ. — с английского: Экономика Publ., 1984–183 с.
5. Питерс Т., Уотерман Р. В поисках эффективного управления: Перевод с англо-московского, 1986. - 418 с.
6. Теория менеджмента: Учебник для вузов. Под ред. А.М. Лялина. Стандарт 3-го поколения. – СПб: Питер, 2009.-464 с.

Роль геурбанистики в формировании городского права

Соколова Анна Игоревна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

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 отрасль 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, она формировалась 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 важных 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 георуралистика⁴³, изучающие город и село как формы расселения, уже доказали свою эффективность.

Необходимо отметить, что урбанистика в последние годы поэтапно входит в юриспруденцию⁴⁴, пытаясь определить свое место в правовой системе, чем опосредует дальнейшее межотраслевые научные исследования. В этой связи нужно высоко оценить формирование итогов взаимодействия

⁴³ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М.: Мысль, 1983. С. 124.

⁴⁴ Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория: коллективная монография в 2-х томах / под общей ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2021. – 824 с.

Югорского государственного университета и Администрации города Ханты-Мансийска в 2018 году базовой кафедры муниципального права и урбанистики.

Урбанизация продолжает оставаться мировой тенденцией освоения и развития территорий с XVIII века. И в современную эпоху образ жизни и общественные отношения, свойственные крупным городским центрам или мегаполисам, распространяется 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 детериорация⁴⁵.

В этом аспекте урбанизации 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 человек⁴⁶ и рост уровня мирового ВВП в городах с 80% до 95%.

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 среды – 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

⁴⁵ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М.: Мысль, 1983. С. 95.

⁴⁶ Дерябина О. Н., Широкалова Г. С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 27.

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 отражение 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» 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 учитываются позиция представителей науки социальной географии о том, что муниципальные образования второго уровня являются не географическими, а геопланировочными категориями. В иных нормативных правовых актах 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»⁴⁷, город и деревня унифицируются в социалистическом обществе⁴⁸, 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», 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 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 пунктов⁴⁹, что ложится

⁴⁷ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М.: Мысль, 1983. С. 180.

⁴⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3. 1845-1847 / подгот. к печати И. И. Прейс и А. А. Уйбо. Ленинград: Госполитиздат, 1955. С. 64.

⁴⁹ Нефедова Т. Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. М.: URSS, 2013. С. 17.

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...»⁵⁰. 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 туризма. 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 поселениях.

Альтернативой урбанизации, получившей особое распространение в период пандемии короновирусной инфекции, стала рурализация городов. С точки зрения социальной географии, она является общественным процессом, предполагающим собой распространения сельского способа производства, стиля и образа жизни на городское пространство⁵¹; 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 населенных 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 межмуниципальных и весьма разнообразны.

⁵⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3. 1845-1847 / подгот. к печати И. И. Прейс и А. А. Уйбо. Ленинград: Госполитиздат, 1955. С. 20.

⁵¹ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М.: Мысль, 1983. С.45.

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 муниципальноправового 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 публичноправовых образований по вопросам развития всей территории муниципального образования или его части, составляющую метрополию, а также наложит обязательства по преобразованию относительно устоявшихся правовых конструкций.

Градостроительство, как составная часть геоурбанистики, в советское время распространялось аналогично колонизации в дореволюционной России⁵², 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 архитектуры⁵³, 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.

⁵² Томас Т. М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. – 2009. – № 1. – С. 66.

⁵³ Логвинов В. Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 275.

Принятые в последнее время федеральные правовые конструкции в сфере градостроительства, максимально отдалили 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 нивелируются⁵⁴. 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 территории поселений и обустройства мест проживания.

Градостроительные полномочия составляют особую ценность в рамках местного самоуправления.

Таким образом, роль социальной и экономической географии, регионалистики очевидна и значительно 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

⁵⁴ Рой О. М. Роль местного самоуправления в сфере градостроительства //Муниципальная академия. – 2016. – № 3. С. 99.

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 разной отраслевой принадлежности, по аналогии с аграрным правом, видится формирование новой комплексной отрасли права, городского права, и определение геоурбанистики одним из ведущих элементов ее предмета.

Библиография

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М.: Мысль, 1983. 290 с.
2. Дерябина О. Н., Широкалова Г. С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 2638.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3. 1845-1847 / подгот. к печати И. И. Прейс и А. А. Уйбо. Ленинград: Госполитиздат, 1955. 630 с.
4. Нефедова Т. Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. М.: URSS, 2013. 452 с.
5. Логвинов В. Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 273-278.
6. Томас Т. М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. – 2009. – № 1. – С. 65-76.
7. Рой О. М. Роль местного самоуправления в сфере градостроительства // Муниципальная академия. – 2016. – № 3. – С. 92-99.
8. Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория: коллективная монография в 2-х томах / под общей ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2021. – 824 с.

Перспективы создания «умного города» с использованием технологий цифрового двойника на платформе отдельного муниципального образования

Грищенко Леонид Леонидович, доктор юридических наук, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях Академии управления МВД России

Современные подходы к обеспечению безопасности жителей базируются, как правило, на опыте уже имевших место чрезвычайных обстоятельств. Следует отметить, что такая практика накопления, сбора и использования эмпирического материала в работе структур обеспечения безопасности населения, нередко приводит не к снижению потерь и негативных последствий, а к более существенным отрицательным результатам при возникновении опасностей.

Кроме того, в проводимых исследованиях, отечественные и зарубежные ученые делают неутешительные прогнозы относительно разнообразия и масштабов будущих чрезвычайных событий, которые, в перспективе, могут иметь место. Вызывают интерес работы доктора философии, американского эссеиста, писателя, статистика Нассима Николаса Талеба. К основной сфере его научных интересов относится не только изучение влияния случайных и непредсказуемых событий на мировую экономику, но и общие тенденции угроз и опасностей для каждого человека и населения планеты в целом. Сделанные им, на основе глубокого анализа, выводы дают основание утверждать, что в мире могут возникать (и возникают) угрозы, о наличии которых мы ранее и не подозревали⁵⁵. К сожалению, прогнозы исследователя с пугающей периодичностью реализуются на практике. Наиболее убедительными являются предупреждения Н.Н.Талеба о глобальном экономическом кризисе, который приведет человечество к серии военных конфликтов в начале XXI столетия. Достаточно пророческим стала охватившая весь мир, ранее неизвестная человечеству эпидемия, вызванная новой короновирусной инфекцией COVID-19.

Статистика последних лет, полученная из открытых источников, свидетельствует, что прогноз, сделанный для жителей России, также не стал исключением. Кроме того, вызывает тревогу тот факт, что похожие

⁵⁵ Taleb, Nassim Nicholas. *Skin in the Game: Hidden Asymmetries in Daily Life*. — New York: Random House, 2018. — ISBN 978-0-4252-8462-9.

чрезвычайные события ежегодно имеют свойство повторяться по форме, при этом их содержание приобретает новые свойства и более пагубные последствия.

В отдельной статье нет возможности проанализировать весь спектр угроз и опасностей для России и ее населения. Они достаточно разнообразны, начиная от глобальных и завершая объектовыми. Достаточно подробно угрозы для населения современной России отражены в научных работах: Айвазян А.А.⁵⁶, Бобылева С.Н.⁵⁷, Елагина А.Г.⁵⁸, Сычева Ю.Н.⁵⁹ и др. Обращает на себя внимание монография Корабельниковой Ю.Л., «Обеспечение безопасности человека в городе: современное состояние, проблемы и перспективы», где автор не только анализирует угрозы прошлого и настоящего, но и дает авторский прогноз будущих вызовов и опасностей для человека. Следует отметить, что сделанные учеными выводы уже сегодня, с большой долей вероятности, приобретают видимые контуры⁶⁰.

Все большую тревогу вызывают появившиеся тенденции обострения угроз и опасностей, связанных с процессами урбанизации, которые достаточно интенсивно проходят в Российской Федерации. Как показывают исследования, миграция в города России с началом XXI в. была вызвана серьезным спадом производства, разрушением системы планового сельского хозяйства, центростремительными тенденциями в добывающих отраслях, перестройкой экспортно-импортных потоков и внедряемой в сознание граждан России идеологии массового потребления. Существенную роль в движении масс в города сыграл процесс переселения значительного количества этнических россиян из государств, получивших независимость после развала Советского Союза. К настоящему времени в 1100 городах Российской Федерации проживает около $\frac{2}{3}$ населения страны⁶¹. И данная тенденция продолжает развиваться.

Как показывают исследования, уже известные чрезвычайные события, а кроме того, вновь появляющиеся, вызывают у населения все большую тревогу. И это объяснимо. Переселяясь в города, люди ожидают получить комфорт и определенные гарантии безопасности для себя и своих близких. Обманываясь в

⁵⁶ Айвазян А.А. Безопасность человека в современных геополитических процессах: методологические основания // Теория и практика общественного развития. 2016, № 12.

⁵⁷ Бобылев С.Н. Загрязнение окружающей среды и экономический ущерб для здоровья // Безопасность жизнедеятельности. 2007. №4. С.20-24.

⁵⁸ Елагин А.Г. Безопасность (теория, обеспечение, управление) / А.Г. Елагин; под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Капитонова. – М., 2013. – 328 с.

⁵⁹ Сычев Ю.Н. Безопасность жизнедеятельности. Учебно-методический комплекс Москва 2008.

⁶⁰ Корабельникова Ю.Л. Обеспечение безопасности человека в городе: современное состояние, проблемы и перспективы: Монография. М.: ООО РУСАЙНС - 2021. 220 с.

⁶¹ Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография / Под ред. Таболина В.В. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2020. – С.308.

своих надеждах и планах, население городов все больше проявляет протестные настроения, которые нередко приводят к социальным конфликтам. Имевшие место в последнее время в городах Российской Федерации, массовые гражданские выступления пока носят локальный характер. Однако, события в Казахстане в январе 2022 года наглядно демонстрируют вариант самых пагубных последствий социального конфликта, поводом к которому послужил изначально экономический фактор

62.

Поворотным моментом современной истории стала специальная военная операция, которая проводится по решению Президента Российской Федерации на Донбассе. Не анализируя политические, экономические, социальные аспекты, которые стали оказывать влияние на граждан России следует отметить, что безопасности для населения наших городов и муниципальных образований не стало пока меньше. Появились новые вызовы и угрозы, которые носят террористический, информационный, миграционный и непосредственно военный характер.

Достаточно чувствительной может стать социальная напряженность среди населения, и, прежде всего городов, попавших в зону приграничную боевым действиям. Угроза жизни и здоровья, паника, потеря имущества, вынужденное переселение в новые районы, бытовые проблемы на месте временного пребывания и иные негативные факторы становятся катализатором массовых недовольств. При достаточно умелой манипуляции с использованием современных информационных технологий сподвигнуть людей на массовые беспорядки достаточно несложно. А используя определенные рычаги, в том числе щедрую помощь из-за рубежа, возможно осуществить перевод энергии масс в вооруженное противостояние внутри страны.

Данный сценарий, хотя и может показаться нереалистичным, вполне имеет право на жизнь и может иметь место в объективной реальности. В этой связи закономерно возникает необходимость в предупреждении различного рода угроз и опасностей, которые могут быть реализованы с использованием технологий «цифрового двойника» города. Что из себя представляет данная технология?

При рассмотрении истории создания различного рода «цифровых двойников» следует обратить внимание на изобретение человеком письменности. Именно в то далекое время люди, наряду с начертанием букв и слов, стали отображать различные модели предметов, которые ранее находились у них в голове. В этой связи следует сделать вывод, что все виды раннего проектирования являются зачатками современных «цифровых

⁶² Токаев: все виновные в беспорядках в Казахстане по итогам расследования будут наказаны // Итар-ТАСС: информационное агентство [сайт]. Москва, 2022. – Обновляется в течение суток. URL.: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/13669371> (дата обращения 10.05.2022).

двойников». Однако, на протяжении длительного времени техническая оснащённость и компьютерные возможности не позволяли отображать физические объекты и проходившие в них технологические процессы в реальном масштабе времени. И только с началом XXI века бурное развитие технологий позволило перейти от аналоговых (физических) ресурсов к цифровым (информационным).

Следует отметить, что локомотивом при создании и использовании «цифровых двойников» стал бизнес, который в процессе производства, следуя за перспективными тенденциями, пытался определить, каким образом цифровые решения могут помочь им для извлечения выгоды. С развитием интернета, 3D-технологий и компьютерного моделирования появилась возможность создавать цифровую версию локального физического объекта: книги, детали, отдельного здания, предприятия и даже завода. Все это привело к созданию «цифровых двойников», что позволило ведущим компаниям объединять информационные технологии с операционными процессами.

В современном понимании «цифровой двойник» можно определить как постоянно развивающийся профиль на цифровой платформе, в котором содержатся наиболее актуальные данные о состоянии и развитии физического объекта или процесса. Это позволяет в реальном времени оптимизировать эффективность планируемых и осуществляемых бизнеспроцессов. Данное положение обосновано тем, что в «цифровом двойнике» сосредотачивается значительный объём данных, которые получают в ходе измерения целого ряда различных параметров об объекте (процессе) в реальном мире и в реальном масштабе времени. Автоматизированный сбор, анализ, изучение и применение полученных данных позволяет использовать достаточно объёмную информацию о состоянии производства и перспективах системы. Возможность проведения эксперимента, моделирование и прогнозирование позволяет делать выводы о необходимости внесения изменений как в получаемый продукт, так и в сам процесс производства.

В современном мире чаще всего «цифровые двойники» создаются с целью моделирования объектов, напрямую связанных с безопасностью промышленного производства, например, цифровой двойник автомобиля, позволяющий на стадии проектирования проверить параметры безопасности водителя и пассажиров. Более сложными являются производственные или коммерческие сооружения, на которых могут быть смоделированы процессы внедрения системы пожарной безопасности. Существенную поддержку в принятии решений по обеспечению безопасности структур топливноэнергетического комплекса, атомной энергетики, транспортной инфраструктуры обеспечивают «цифровые двойники» реальных объектов, на моделях которых осуществляется анализ уязвимости и оценка эффективности системы охраны и антитеррористической защищённости. В качестве примера можно привести проекты формирования оптимальных решений по созданию

систем безопасности объектов с использованием технологий «цифровых двойников» и информационного (BIM) моделирования АО «Итерация» (программные продукты: «Итерация Модель», «Итерация – Контроль», «Итерация-Реестр» и т.д.). Их применение обеспечивает достаточный уровень защищенности критических элементов (предметов физической защиты) при заданных пространственных, топологических, технологических, климатических и иных условиях эксплуатации охраняемого объекта, проектных угрозах и оптимальном соотношении их эффективности⁶³.

Но все это касается локальных, либо сравнительно небольших объектов. Если речь заходит о масштабных проектах, таких как муниципальное образование, город, исполнители сталкиваются со значительными трудностями и, прежде всего, связанными с масштабными объемами информации. При этом, как известно, информация, как и большинство первичных понятий типа «пространство», «материя», «время» не поддается в полной мере определению. Современная информация, с экономической точки зрения, представляет собой нематериальное (идеальное) благо, которое может быть как общественным, так и частным, существующее в объективной форме в виде сведений. На основании обобщения значительного объема исследований были сформулированы объективные свойства информации, к основным из которых следует отнести: нематериальную сущность информации; полезность; актуальность; правдивость; объективность; полноту, неисчерпаемость; возможность тиражирования, копирования, воспроизведения и преобразования (трансформации) форм фиксации информации.

Именно огромные объемы информации, которые необходимо заложить и в реальном времени пополнять, являются основным препятствием в процессе создания целостного «цифрового двойника» населенного пункта. Тем не менее, в современном мире идея его создания постоянно прорабатывается, а первичные проекты цифрового двойника уже нашли свое применение на практике.

В понимании ученых и практиков, «цифровой двойник» населенного пункта должен являться прототипом реального города, на базе которого можно было бы анализировать не только жизненные циклы города, но и его реакцию на возможные изменения и внешние воздействия. При точном отображении реального населенного пункта (муниципального образования) в цифровой реальности система должна позволять получать и в автоматическом режиме обрабатывать информацию, которая будет поступать с различного рода датчиков, камер, систем мониторинга, счетчиков ресурсов и т.д.

В международной практике можно найти достаточно много примеров создания двойников объектов, сооружений, отдельных территорий и даже

⁶³ Официальный сайт АО Итерация. Инновационные технологии ситуационного моделирования. Model-SFZ. URL.: <https://iter.ru/> (дата обращения 19.05.2022).

городов. Не будем останавливаться на физическом воспроизведении макетов местности и населенных пунктов, которые имели место с доисторических времен и широко применялись в военном деле и с рекламными целями. В новейшей истории достаточно масштабным проектом можно считать макет города Бостон, который использовался архитекторами при планировании строительства домов с минимальным затенением вновь возводимых зданий. Интерес к данному проекту обусловлен тем, что с 80-х годов прошлого столетия до настоящего времени при активном участии производителя геосистем ESRI, данный макет обрел новую цифровую версию. Это позволило существенно расширить диапазон возможностей при строительстве и развитии инфраструктуры города.

Несколько иной путь избрала администрация города Джайпура (Индия) при его развитии, которая заказала и приобрела у компании Google цифровой проект будущего города. Особенностью данной модели является возможность автоматического сбора данных при помощи систем LiDAR, ориентированных на высокоточную навигацию и трехмерную съемку, не только снаружи, но и внутри помещений, в которых недоступны возможности системы ГЛОНАСС и GPS⁶⁴.

Масштабным по территории и содержанию является проект цифровой модели острова-города Сингапур. Администрация острова заключила соглашение с компанией Dassault по объединению разнородных моделей и систем, выполненных на различных платформах. Цифровая копия острова-города функционирует благодаря IoT, который работает на платформе SigFox⁶⁵.

В России лидером процесса цифровизации является Москва. Именно столица нашего государства объективно вышла на передовые технологические позиции для обеспечения дальнейшего устойчивого развития. Как показывает практика, в ближайшие годы Москве предстоит пройти сложный путь повсеместного внедрения инновационных технологий.

Одним из ключевых в вопросах совершенствования управления городским хозяйством мегаполиса становится создание цифровой копии города. Решению данной проблемы посвящено более двух с половиной тысяч разработок на московской онлайн-платформе «Карта инновационных решений». Одна из разработок – «Цифровой двойник города Москвы» стала победителем на IX Всероссийском конкурсе проектов региональной и муниципальной информатизации «Проф-IT.2021». Достиженные результаты позволяют использовать проект с фотограмметрической 3D-моделью города и архивом панорам столичных улиц в сфере цифровизации столичного Стройкомплекса.

⁶⁴ Urban Agglomerations/Cities having population 1 lakh and above (англ.). URL:<https://geosfera.org/aziya/indiya/1960-dzhaypur.html> (дата обращения: 10.05.2022).

⁶⁵ Атлас мира: Максимально подробная информация / Руководители проекта: А. Н. Бушнев, А. П. Притворов. - Москва: АСТ, 2017. - С. 58. - 96 с.

Однако, планируемые параметры, включенные в стандарт «цифрового города Москвы», а именно: управление городом, системой ЖКХ, IoT для городской среды, «умный» общественный транспорт, городская и экологическая безопасность, доступная связь, сервис и туризм, не были достигнуты⁶⁶.

Таким образом, цели разработки стратегии «цифрового двойника города» в настоящее время не достигнуты. К сожалению, нет таких примеров ни в России, ни в мировой практике. Созданные цифровые модели представляют, как правило, макеты местности с включением в них 3Dмодели населенного пункта и достаточно большой информацией. Однако современные модели не могут считаться «цифровыми двойниками» без реализации в них ряда составляющих. К основным параметрам, требующим разработки и включения в состав «цифрового населенного пункта», следует отнести:

- обеспечение доступности медицинских и социальных услуг;
- предоставление доступа для планирования жизненного пространства и внедрения интеллектуальных технологий в сфере ЖКХ;
- развитие цифровой мобильности, а именно, создание «умной» дорожной карты, повышение качества обслуживания общественного транспорта, повсеместное Wi-Fi покрытие;
- обеспечение продовольственной и энергетической безопасности населения, что означает внедрение инноваций в логистику, производство и торговое обслуживание;
- технологический контроль и обеспечение безопасности населения в социальной сфере;
- оптимизация управления хозяйством на платформе заблаговременного моделирования и прогнозирования последствий принимаемых управленческих решений;
- постоянный мониторинг критически опасных ситуаций и своевременное предупреждение органов управления и населения об опасностях и угрозах.

Масштаб работ огромен, и справиться с ним в достаточно сжатые сроки можно только при помощи инновационных решений и потенциала искусственного интеллекта.

В отдельной статье нет возможности рассмотреть весь спектр проблем в данной области, среди которых следует выделить, в том числе и правовое обеспечение создания «цифровых двойников» муниципальных образований и городов. Как показывает практика, право существенно отстает от реальности и, как правило, мы получаем законодательную базу уже после того, как появляются проблемные вопросы в новых условиях жизнедеятельности. Данное положение следует учесть уже сейчас в условиях все большего

⁶⁶ Цифровой двойник города: что это и зачем он нужен Москве. URL: <https://vc.ru/mgts/62336cifrovoy-dvoynik-goroda> (дата обращения:10.05.2022).

внедрения цифровизации во всех областях жизнедеятельности человека. Необходимо создание правовой основы, которая позволит и в экономическом, и в социальном плане развивать потенциал, привлекательность муниципального образования при создании его «цифрового двойника».

Роль органов местного самоуправления в защите социальных и экономических прав и свобод человека

Костылева Елена Дмитриевна,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
направления конституционно-правовых
исследований Центра исследования
проблем правосудия Российского
государственного университета
правосудия

Конституция РФ устанавливает высокие стандарты реализации социальных и экономических прав, достижение которых осложнено международной изоляцией, экономическим кризисом, ограничением ресурсов в условиях глобального нарушения международных связей.

Социальные и экономические права относят к правам «второго поколения», это такие права, как права на труд, социальное обеспечение, питание, жилье, воду, здравоохранение, образование, свободу предпринимательства, право частной собственности. Эти права дают способность человеку реализовать свой потенциал в сфере экономических отношений, иметь возможность получить материальное обеспечение со стороны государства, пользоваться результатами деятельности общества для создания достойного уровня жизни. Эти права имеют естественно-правовую природу, реализовываются в порядке субсидиарности, при наступлении социальных рисков.

Для осуществления рассматриваемых прав в полной мере, необходима их защита. Механизм защиты социальных и экономических прав – это система взаимодействующих и взаимосвязанных властных органов (органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, судебные органы, органы юстиции и правоохраны и т.д.), существующих в определенных условиях (государстве, России) и обладающих средствами (законодательно закрепленные полномочия), направленными на эффективную реализацию и защиту этих прав человека.

Одним из главных вопросов органов местного самоуправления является соблюдение охраны и защиты социальных и экономических прав. Именно на муниципальном уровне наиболее остро ощущается и воспринимается населением текущее состояние защищенности человека, социальных, материальных ценностей от преступных посягательств, социальных конфликтов.

Социальная и экономическая политика системы муниципального управления, обладая социальной ориентированностью, является составной частью программы социально-экономического развития страны, которая направлена на снижение социального неравенства населения (диспропорции в оплате труда, увеличение безработицы, снижение покупательной способности). Соблюдая социальные и экономические права, муниципальные органы должны на должном уровне обеспечивать защиту наиболее незащищённых слоёв населения (пенсионеров, инвалидов, семей с детьми), которые оказались в сложной материальной ситуации.

Муниципальные органы реализуют социальные функции перед населением через нормативно-правовые регуляторы. Социальная работа муниципального образования – это основное звено социальноэкономического функционирования и развития территориальных общественных систем.

К объектам социальной сферы относятся учреждения социальной защиты населения, образования, здравоохранения, которые выполняют социальные задачи по реализации социальных прав человека. В современных условиях техногенной революции требования к качеству и уровню социальных потребностей населения постоянно повышаются, что способствует увеличению финансовых ресурсов для проведения социальных программ.

Также нужно отметить, что социальные и экономические права легко модифицируются в цифровом, информационном пространстве для вновь возникающих отношений, это ведёт к тому, что права человека будут иметь свою цифровую интерпретацию, например, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, может конкретизироваться правом на электронную запись на официальном портале медицинских услуг, право на образование предполагает право на дистанционные формы обучения.

При цифровой трансформации социальной сферы право должно сохранять роль регулятора социальных и общественных процессов, обеспечивая стабильность деятельности публичных институтов, особенно это выражается в сочетании социальных и технических механизмов управления общественными процессами.

Внедрение цифровых технологий посредством электронных порталов облегчило для граждан возможность обращения по вопросам реализации своих пенсионных, трудовых, жилищных и других социальных прав в органы на муниципальном уровне. А в экономической сфере с внедрением цифровой автоматизации увеличилось количество безработных, что негативно повлияло

на реализацию права на труд. Первостепенное значение здесь имеет адаптация гражданина, предпринимателя, пенсионера к условиям цифровизации. Поэтому необходимо разрабатывать нормативно-правовые акты, регулирующие всевозможные риски, возникающие в информационном пространстве, с целью защиты прав граждан, в виртуальной среде.

Дигитальная (информационная) эра сделала возможными быстрые глобальные коммуникации, что повлияло на социальные отношения, которые стали радикально меняться в национальном и транснациональном аспектах. Создание новых систем, способных обеспечивать муниципальные органы обратной связью от граждан, в итоге значительно увеличивают эффективность функционирования государства в социальной сфере. Но параллельно необходимо повышать цифровую грамотность населения и обучение их навыкам информационной безопасности, что тоже во многом зависит от муниципальных органов.

Переводя государственные услуги в цифровой формат необходимо обеспечивать равный доступ. В эпоху дигитализации важное значение приобретает преодоление цифрового неравенства, в любом муниципалитете есть граждане, которые по разным причинам не имеют доступа для выхода в интернет.

Цифровой разрыв, дискриминацию можно преодолеть, обеспечив доступность технологий и повышение цифровой грамотности населения вне зависимости от социального статуса. Цифровое неравенство нарушает принцип равного доступа к реализации конституционных прав для граждан на всей территории страны.

Без цифровой коммуникации невозможно, в глобальном смысле, полностью реализовать социальные и экономические права. Человек, не имеющий доступ в интернет, фактически не может принимать участия в общественной жизни. В сфере обеспечения социальных прав человека в интернете государство должно прежде всего гарантировать использование технологий малообеспеченным гражданам, то есть обеспечить им гарантированный доступ к информационно-коммуникационным сервисам, а также организовать их защиту от кибератак со стороны третьих лиц.

Реализация социальной сферы предопределяет конкретный тип социальной политики, который в итоге настроен на решение определённых социальных проблем, на повышение качества жизни.

Одной из основных проблем развития муниципальных образований является совершенствование управления социальной сферой, разработка новых моделей координации социальных процессов. На районном и поселенческом уровне исполнителем социальной политики являются муниципальные органы, которые реализуют и защищают социальные и экономические права граждан, удовлетворяя все их жизненные потребности (обеспечение льготников жильем, образование в муниципальных школах, лечение в районных больницах,

безопасность и т.д.). Муниципальная ветвь власти имеет «все возможности определять основные инструменты достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в соответствии с особенностями конкретных территорий»⁶⁷. Главная задача муниципалитета, непосредственно находящегося рядом с населением, предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия достойной жизни граждан.

Местная социальная политика представляет собой основной элемент управления социальной сферой муниципальных образований, «в процессе своей разработки и реализации должна исходить из совокупности основополагающих методологических принципов»⁶⁸.

В сфере социальной защиты нужно больше уделять внимание обеспечению социальных гарантий для незащищенных групп населения. Необходимы отделы социальной защиты, центры социально-средовой реабилитации в муниципалитетах, они создают дополнительные удобства ветеранам, пенсионерам и инвалидам, а также немаловажное значение имеет информационная база социально значимой информации для этих граждан.

Необходимо внедрять в систему социальной защиты индивидуальные формы социальной поддержки, на основе дифференцированного подхода по критерию самодостаточности. В задачи службы населения можно включать различные формы работы: оказание социальной помощи многодетным семьям по договору; создание банка данных собственных инноваций и новых социальных технологий органов социальной защиты населения соседних районов и областей. Для предпринимателей могут быть предусмотрены беспроцентные кредиты на развитие личного подсобного хозяйства.

Основаниями защиты социальных и экономических прав являются: нарушение нормативной правовой нормы, действие или бездействием другого человека или органов государственной, региональной или муниципальной власти Российской Федерации.

Формы защиты социальных и экономических прав носят разнообразный характер, наиболее распространенным является самозащита человеком своих прав, а также подача заявления в органы юстиции и правоохранительные органы. Защита на муниципальном уровне осуществляется путем подачи заявления, жалобы в местные правоохранительные органы, органы прокуратуры или суды.

Главной гарантией реализации защиты социальных и экономических прав является механизм судебной защиты, прежде всего, в лице органов конституционной юстиции, благодаря которому человек может обжаловать нормативно-правовые акты, нарушающие его права. «Реализуя право на

⁶⁷ Зотов В. Б. Система муниципального управления: монография. СПб.: Питер, 2016. С. 44.

⁶⁸ Иванова В. Н. Технология муниципального управления. Финансы и статистика: монография. 2019. С. 67.

защиту, субъект вступает в правоотношение, получая при этом реальное пользование благом»⁶⁹.

Конституционное право на судебную защиту является одним из самых часто реализуемых гражданами. Это право включает в себя «право на обращение в судебный орган, право на квалифицированную юридическую помощь, на законный суд, на рассмотрение дела в разумные сроки, на исполнение судебного акта, на получение компенсации»⁷⁰.

Необходимо увеличение доступности юридической помощи малоимущим лицам, особенно пенсионерам (льготы на всех стадиях рассмотрения спора), оказание такой помощи на безвозмездной основе (обеспеченной государственной поддержкой)».

Социальные и экономические права человека эволюционируют под воздействием цифровых технологий. Современная реальность требует особого понимания места социальных прав в постоянно меняющемся цифровом пространстве, полноценного обеспечения их реализации и защиты в информационной сфере. Для этого необходим концептуальный подход, основанный на социальном балансе интересов граждан и государства. Цифровая трансформация будет способствовать обеспечению инклюзивности и транспарентности, развитию государства, общества и каждого отдельного человека только при соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

В современных социально-экономических условиях развития муниципальных образований России большое внимание должно уделяться человеку и социуму в целом. Устойчивое развитие социальной сферы любого муниципалитета страны напрямую зависит от стратегии и тактики достижения важнейших социальных показателей в области демографии, образовании, здравоохранении, семейной политики как региона, так муниципального района.

Библиография

1. Зотов В. Б. Система муниципального управления: монография. СПб.: Питер, 2016. 279 с.
2. Иванова В. Н. Технология муниципального управления. Финансы и статистика: монография. 2019. 396 с.
3. Костылева Е.Д. Судебная защита личных прав и свобод // Современный юрист. – М., 2021. - № 2 (35). - С. 45-55.
4. Умнова-Конюхова И.А., Костылева Е.Д. Судебная защита прав и свобод человека как правовой институт: современное состояние и перспективы

⁶⁹ Костылева Е.Д. Судебная защита личных прав и свобод // Современный юрист. – М., 2021. - № 2 (35). С. 50.

⁷⁰ Умнова-Конюхова И.А., Костылева Е.Д. Судебная защита прав и свобод человека как правовой институт: современное состояние и перспективы развития в Российской Федерации // Социальнополитические науки. – М., 2021. – Т. 11. - № 5. – С. 36-37.

Государственное управление в области социальной защиты населения на региональном уровне, опыт решение проблемных вопросов совместного ведения

Ладыженская Татьяна Петровна,
кандидат экономических наук, доцент
Института цифровой экономики
Югорского государственного
университета

Андреева Полина Дмитриевна,
магистрант Института цифровой
экономики Югорского государственного
университета

В настоящее время социальная защита населения становится основным атрибутом социальной политики. Неотъемлемыми факторами нормально функционирующей социальной системы являются социальная защита и социально-экономическая поддержка населения. Формирование и развитие рыночной экономики привело к выделению социальной защиты населения в самостоятельный вид деятельности, которая приобрела новый смысл и значение.

В соответствии с Конституцией, Российская Федерация провозглашена социальным государством, наиболее характерные черты которого отражаются в осуществляемой государством социальной политике. Согласно ст. 7 Конституции РФ, социальная государственная политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В связи с этим, под социальной защитой следует понимать существенную составляющую государственной социальной политики, которая представляет собой систему мер, направленных на поддержку граждан, пострадавших от социальных рисков или оказавшихся в трудной жизненной ситуации путем всестороннего содействия человеку, прежде всего, со стороны государства.

Ежемесячные денежные выплаты, компенсации, пособия, социальные доплаты составляют основу системы социальной защиты ХантыМансийского автономного округа – Югры (далее-автономный округ, Югра).

На сегодняшний день такая система в округе довольно развита, но есть некоторые проблемы.

Так, большая часть населения не имеет четкого представления о том, что такое социальная помощь, социальные услуги и т.д. Многие из них не знают, какая социальная помощь им полагается. Также это касается изменений в социальных установках населения по отношению к возможности получить социальную помощь при низкой степени осведомленности граждан о диапазоне возможностей системы социальной защиты. Организация информирования населения о предоставлении мер социальной поддержки является важным этапом в процессе предоставления государственных услуг по их назначению и определяет их качество, так как позволяет рассказать гражданам об их правах в социальной сфере, а также указать на то, как необходимо действовать, чтобы их реализовать.

На определенном этапе развития общества формируются основные приоритетные направления реализации государственной власти, создается система взаимоотношений юридических и физических лиц с государственными и муниципальными структурами, позволяющая государству реализовать определенные полномочия по обеспечению общественно значимых интересов и потребностей, обусловленных социально-экономическим развитием.

Государственное управление в области социального обеспечения и система мероприятий, проводимых государством в социальной сфере, в комплексе формирует социальную политику государства.

Единой целью социальной политики государства является улучшение качества и уровня жизни населения страны. А социальная защита представляет собой некий фактор, направленный на активацию общественного сознания и развития, положительно влияющий на общество и формирующий чувство социальной защищенности и обеспечения социальной стабильности в обществе.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации осуществление социальной защиты населения является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов. Из чего следует, что особое значение в реализации государственной политики занимает организация социальной защиты населения на уровне муниципалитетов. Это обусловлено, во-первых, тем, что к проблеме бедности населения ближе всего находятся именно муниципальные органы власти, поэтому социальную помощь, которую реально получают граждане, а не только федеральные обязательства, но и муниципальное участие. Во-вторых, реформы системы социальной защиты на всех уровнях власти должны исходить из реально существующей системы организации социальных служб на местах. В-третьих, изучение и применение практики на местах позволит более точно определить содержание программы реформ, а также учесть реальные возможности муниципалитетов по ее реализации.

Федеральный бюджет является основным источником финансирования затрат на социальные цели⁷¹. Бюджеты субъектов Российской Федерации обеспечивают финансирование расходов на осуществление функций социальной защиты граждан, а также финансирование исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление социальной защиты граждан, определение его статуса, названия и прочих характеристик.

Социальная защита граждан на региональном уровне подразумевает реализацию различных форм поддержки граждан, которые определены региональной государственной программой, утверждаемой в конкретном субъекте Российской Федерации на определенный период. Региональные органы государственной власти исполняют обязанности по установлению и реализации дополнительных льгот в отношении отдельных категорий граждан, а также единовременных выплат и иных мер социальной поддержки, которые финансируются за счет средств регионального бюджета.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, постановлением Правительства Югры от 5 августа 2021 года № 289-п «О порядке разработки и реализации государственных программ ХантыМансийского автономного округа – Югры» утверждена государственная программа автономного округа «Социальное и демографическое развитие» (сроки реализации – 2022 – 2025 годы и на период до 2030 года), основной целью которой является создание условий для устойчивого естественного роста численности населения автономного округа, снижение уровня бедности, повышение качества жизни жителей Югры⁷².

Запланировано исполнение пяти подпрограмм (16 мероприятий), ответственными за их исполнение назначены исполнительные органы государственной власти автономного округа, из которых соисполнителями 3 мероприятий первой подпрограммы «Поддержка семьи, материнства и детства» являются органы местного самоуправления муниципальных образований, что составляет 19% от общего числа мероприятий, а именно: «Дополнительные гарантии и дополнительные меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также граждан, принявших на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей»; «Предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений»; «Популяризация семейных ценностей и защита интересов детей».

⁷¹ Особенности государственного управления в области труда и социальной защиты граждан / Юзефович Ж.Ю., Лапицкий Р.В. Актуальные вопросы современной экономики., 2020, № 9, с. 252-254.

⁷² государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Социальное и демографическое развитие» // Департамент социального развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры URL: <https://depsr.admhmao.ru/> (дата обращения: 23.05.2022 г.).

Финансовое обеспечение мероприятий государственной программы осуществляется за счет средств бюджетов различных уровней и внебюджетных источников. Всего на государственную программу выделено 220 924 767,1 тыс. рублей, в том числе: из федерального бюджета - 8%, из бюджета автономного округа – 79%, из иных внебюджетных источников – 13%. На предоставление субвенций муниципальным образованиям автономного округа для реализации мероприятий было выделено 26 507 360,8 тыс.рублей (12%), в том числе: из федерального бюджета – 0,3%; из бюджета автономного округа – 15% (рис.1).

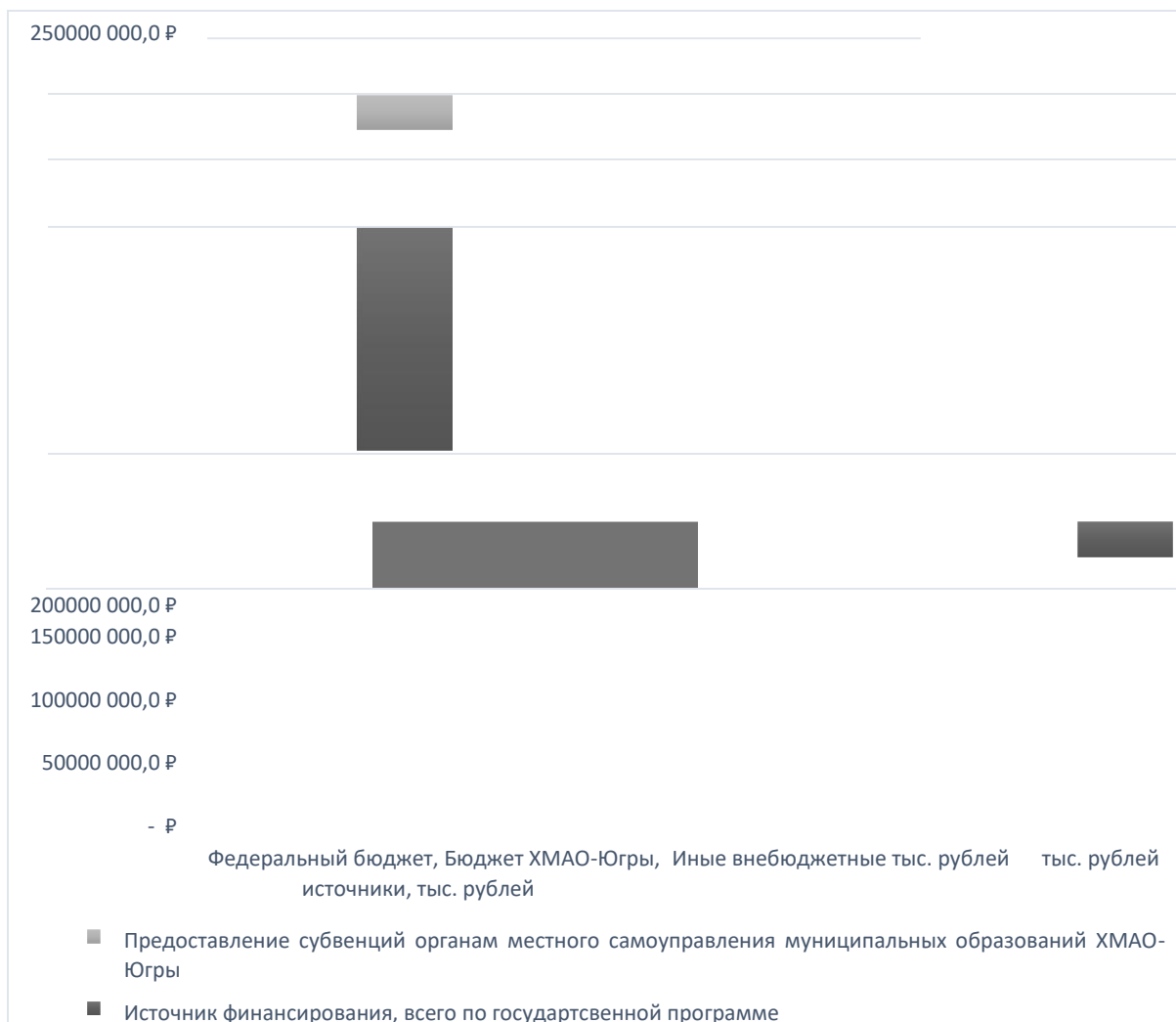


Рисунок 1. Финансовые затраты на реализацию государственной программы Югры «Социальное и демографическое развитие» на 2022 год, тыс. рублей.

Исполнительные органы государственной власти российских регионов, ответственные за осуществление социальной защиты граждан, призваны решать следующие задачи:

- смягчение негативных последствий бедности;
- сокращение социальной дифференциации;
- препятствие социальному иждивенчеству;
- реализация государственной политики в отношении

представителей старшего поколения;

- улучшение положения детей, женщин, семей;
- развитие сферы детского оздоровления и отдыха;
- укрепление профилактики безнадзорности несовершеннолетних; □ проведение социальной реабилитации⁷³.

При этом акцент делается на повышении комплексной эффективности организации процессов обеспечения социальной защиты населения на территории субъекта Российской Федерации. Здесь речь идет о формировании оптимальной сети социальных учреждений, развитие служб медико-социальной экспертизы, реабилитации инвалидов, создание сети реабилитационных предприятий, усиление адресности социальной поддержки, расширение рынка социальных услуг и повышение качества их предоставления.

Указанные задачи определяют направления функционирования региональных органов государственной власти в области социальной защиты населения и управления имуществом. Основанием для разработки и реализации качественной региональной политики в сфере социальной защиты граждан является обширная аналитическая работа и составление прогноза социально-экономического развития, в том числе баланса трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации, определение структуры рынка труда и уровня безработицы⁷⁴. Все это позволяет определить направления приоритетов развития социальной защиты в регионе.

Несмотря на значительное количество различий в регионах Российской Федерации, региональная политика в области социальной защиты населения приобретает общие для всех территорий черты и закономерности, что в целом позволяет применять единый подход к решению социальных проблем населения. Социальная защита граждан на региональном уровне реализуется посредством предоставления комплекса государственных и муниципальных услуг, оптимизация процессов предоставления которых становится во главу решения одной из основных задач государственного управления в области социальной защиты населения – повышение эффективности⁷⁸.

Создание и введение регламентации государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность в сфере социальной защиты населения, а также совершенствование функционирования органов

⁷³ Гражданский процесс / Туманова Л.В., Эрашвили Н.Л., Кузбагаров А.Н., Герелик А.П., Борисова Л.В., Бурякова С.А., Дудкин А.Ю., Ихсанов Р.В., Ихсанов Р.В., Куртяк И.В., Лебединец О.Н., Мамонтов В.А., Муратова С.А., Угрин Т.С., Щербачева Л.В., Юзефович Ж.Ю. учебник для студентов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / Москва, 2015. – 599 с.

⁷⁴ Василевич С.Г., Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности. Монография / С.Г. Василевич. - М.: Юнити- Дана, 2019. - 544 с. ⁷⁸ Василевич С.Г., Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности. Монография / С.Г. Василевич. - М.: Юнити- Дана, 2019. - 544 с.

исполнительной власти и сети социальных учреждений представляется наиболее важным направлением в организации реализации государственной социальной политики. Четкая и оптимальная система оказания государственных услуг является основой законности и ясности взаимоотношений между получателем услуг и государством. Такая система направлена на сокращение субъективного подхода и на повышение эффективности предоставления услуг, а вместе с тем, сокращает расходы на исполнение.

С учетом интенсивно меняющейся социально-экономической ситуации в стране, цифровой трансформации экономики и формирования максимальной прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти необходимо осуществить оптимизацию процессов предоставления государственных услуг, особенно в сфере социальной защиты граждан.

По данным социологического опроса жителей муниципальных образований, проведенного в 2021 году Департаментом экономического развития автономного округа, в целях мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в автономном округе (выборка опроса – 6600 респондентов), респонденты, которые обращались за получением социальной поддержки (выплатой пособий) малоимущих граждан, инвалидов, семей, имеющих детей (18,6%) чаще других говорят, что не удовлетворены доступностью получения информации о порядке предоставления государственной (муниципальной) услуги (табл. 1)⁷⁵.

Таблица 1. Оценка доступности получения информации о порядке предоставления государственной (муниципальной) услуги, %

	Очень хорошо	Скорее хорошо	Скорее плохо	Очень плохо	Затрудняюсь ответить
Социальная поддержка (выплата пособий) малоимущих граждан, инвалидов, семей, имеющих детей	54%	26,1%	18,6%	1,2%	0%

Наибольшее значение при получении государственных (муниципальных) услуг в будущем для респондентов в первую очередь имеют сокращение срока предоставления услуги (14,5%), уменьшение стоимости услуги (13,1%),

⁷⁵ Отчет о проведении социологического исследования «Уровень удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» за 2021 год // Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры URL: <https://depeconom.admhmao.ru> (дата обращения: 24.05.2022 г.

улучшение условий ведения приема посетителей (13%) и сокращение числа требуемых документов (10,2%) (табл.2)⁷⁶.

Таблица 2. Наиболее значимые факторы при получении государственных (муниципальных) услуг, %

Параметр	%
Сокращение срока предоставления услуги	14,5
Сокращение времени ожидания в очереди (отсутствие очередей)	7
Улучшение условий ведения приема посетителей	13
Сокращение числа требуемых документов	10,2
Сокращение количества обращений в орган власти и иные учреждения	9,3
Уменьшение стоимости услуги	13,1
Упрощение заполнения запросов, официальных бланков	10
Удобство графика работы учреждения	5,8
Доступность информации о порядке предоставления услуги, необходимых форм	4,8
Вежливость и профессионализм сотрудников	8,9
Улучшение территориальной доступности органа власти	0
Получение информации о стадии рассмотрения обращения	3,3

Для устранения проблем и повышения эффективности системы социальной защиты населения необходимо предпринять ряд определенных действий:

1. улучшить и усовершенствовать работу Единого портала государственных и муниципальных услуг, использование таргетинга при информировании граждан;
2. расширить возможности онлайн обслуживания при подаче документов на предоставление государственных (муниципальных) услуг для расширения охвата населения по вопросам социальной помощи, создать в каждом муниципалитете чаты, группы в мессенджерах, таких как Viber, WhatsApp, Telegram.
3. усовершенствовать записи на прием в органы исполнительной власти и местного самоуправления;

Также для решения рационального распределения денежных выплат, необходимо выявлять наиболее слабые, социально не развитые направления в муниципалитетах в целом, которые остро нуждаются в финансовой и методологической помощи и направить большие усилия именно на эту сферу.

Эффективно выстроенная система информирования будет способствовать в значительной мере снизить количество визитов в органы исполнительной

⁷⁶ Отчет о проведении социологического исследования «Уровень удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» за 2021 год // Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры URL: <https://depeconom.admhmao.ru> (дата обращения: 24.05.2022 г.

власти и местного самоуправления, увеличить скорость предоставления государственных (муниципальных) услуг и снизить до минимума процент отказов в предоставлении мер социальной поддержки гражданам.

Библиография

1. Особенности государственного управления в области труда и социальной защиты граждан / Юзефович Ж.Ю., Лапицкий Р.В. Актуальные вопросы современной экономики., 2020, № 9, с. 252-254.;
2. Гражданский процесс / Туманова Л.В., Эрашвили Н.Л., Кузбагаров А.Н., Герелик А.П., Борисова Л.В., Бурякова С.А., Дудкин А.Ю., Ихсанов Р.В., Ихсанов Р.В., Куртяк И.В., Лебединец О.Н., Мамонтов В.А., Муратова С.А., Угрин Т.С., Щербачева Л.В., Юзефович Ж.Ю. учебник для студентов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / Москва, 2015. – 599 с.;
3. Проблема занятости рынка труда в современной России / Юзефович Ж.Ю., Лапицкий Р.В. Вопросы устойчивого развития общества, 2020, № 6, с. 243-245;
4. Василевич С.Г., Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности. Монография / С.Г. Василевич. - М.: Юнити-Дана, 2019. - 544 с.;
5. Отчет о проведении социологического исследования «Уровень удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» за 2021 год // Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры URL: <https://dereconom.admhmao.ru> (дата обращения: 24.05.2022 г.

Решение муниципальных проблем общеобразовательной системы, на примере Югры

Ладыженская Татьяна Петровна,
кандидат экономических наук, доцент
Института цифровой экономики
Югорского государственного
университета

Собчик Григорий Игоревич, магистрант
государственного и муниципального
управления магистрант Югорского
государственного университета

Введение. Образование на сегодняшний день играет одну из ключевых ролей в развитии общества и государства. Его положение, характер направления, а также перспективы развития диктуются образовательным законодательством. Вместе с тем правовое регулирование образовательной сферы играет важнейшую роль, так как оно устанавливает государственные гарантии, механизмы реализации прав и свобод человека в образовательной области.

Но не всегда то, что закрепляется в нормативных правовых актах одномоментно воплощается в реальность. В рамках статьи рассмотрена одна из наиболее острых проблем в образовании – нехватка мест в общеобразовательных учреждениях. Сегодня большое количество образовательных учреждений функционируют в две, а иногда даже в три смены.

В Российской Федерации (далее РФ) происходит пересмотр ценности образования и развития детей. С момента принятия в 2012 году Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определены уровни общего и профессионального образования.

В 2014 году Президент В.В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию поручил членам правительства разработать программу содействия созданию в субъектах РФ новых мест в общеобразовательных учреждениях, предусмотрев источники ее финансирования. Другими словами, необходимо было создать условия по переводу всех общеобразовательных учреждений в односменный режим работы в срок до 2025 года.

В указе № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены национальные цели развития страны на период до 2024 года. Во исполнении положений Указа Президента на Правительство РФ, совместно с органами государственной власти субъектов РФ, разработаны и реализуются национальные проекты по 12 направлениям. Исполнение национальных проектов должно создать условия

для прорывного научно-технологического и социально-экономического развития РФ.

Главные инструменты реализации государственной политики в сфере образования представлены государственными программами развития образования, а также принятыми субъектами РФ аналогичные государственные программы развития образования.

Основной государственной программой РФ, в которой изложены принципы государственной стратегии в сфере образования, является государственная программа Российской Федерации «Развитие образования»[3].

Ответственный исполнитель Программы - Министерство просвещения Российской Федерации.

Задачи программы:

1. модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей, направленная на всестороннее развитие детей и достижение современного качества учебных результатов и результатов социализации;

2. доступность образования, которая характеризуется в том числе:

-обеспечением доступности качественного общего образования независимо от места жительства, социального и материального положения семей и состояния здоровья обучающихся;

-созданием современных условий обучения;

-развитием сетевого взаимодействия образовательных организаций;

-внедрением и совершенствованием современных организационно-экономических механизмов управления образованием;

3. обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи.

В целях модернизации государственной политики в сфере образования реализуется правотворческая деятельность и подготовка нормативных правовых актов, требуемых для обеспечения реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Нормативные акты, принимаемые Правительством РФ в виде постановлений или распоряжений, должны в полной мере отвечать содержанию указов Президента РФ и законодательству в целом. Правительство РФ регламентирует порядок применения мер социальной защиты лиц, принимающих участие в образовательных отношениях, присвоения ученых степеней и званий, величину и порядок оплаты труда работникам образовательных учреждений и др. При правовом регулировании могут устанавливаться нормы, закрепляющие, например, республиканские, региональные нормативы финансового обеспечения образования, дополнительные к федеральным требования к образовательным учреждениям в части норм и санитарных правил, и по другим вопросам.

Необходимо отметить, что нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление государственной политики в сфере образования на уровне федерации, весьма основательно проработаны и отвечают современным тенденциям и требованиям.

На региональном уровне законодательство, регулирующее реализацию государственной политики в сфере образования, как и на федеральном, обладает множественностью и разнообразием видов нормативных правовых актов, что в некоторых случаях приводит к возникновению следующих проблем: наличие противоречий в нормативных правовых актах; неслаженность действий органов государственной власти; «шаблонность» образования; недостаточное внимание к его совершенствованию.

Для решения обозначенных проблем в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее – Югра, ХМАО) нацелены мероприятия государственной программы «Развитие образования».

Задачи госпрограммы в сфере образования:

-увеличение доли обучающихся, для которых созданы равные условия получения качественного образования вне зависимости от места их нахождения посредством предоставления доступа к федеральной информационно-сервисной платформе цифровой образовательной среды;

-развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих равную доступность услуг дошкольного образования детей;

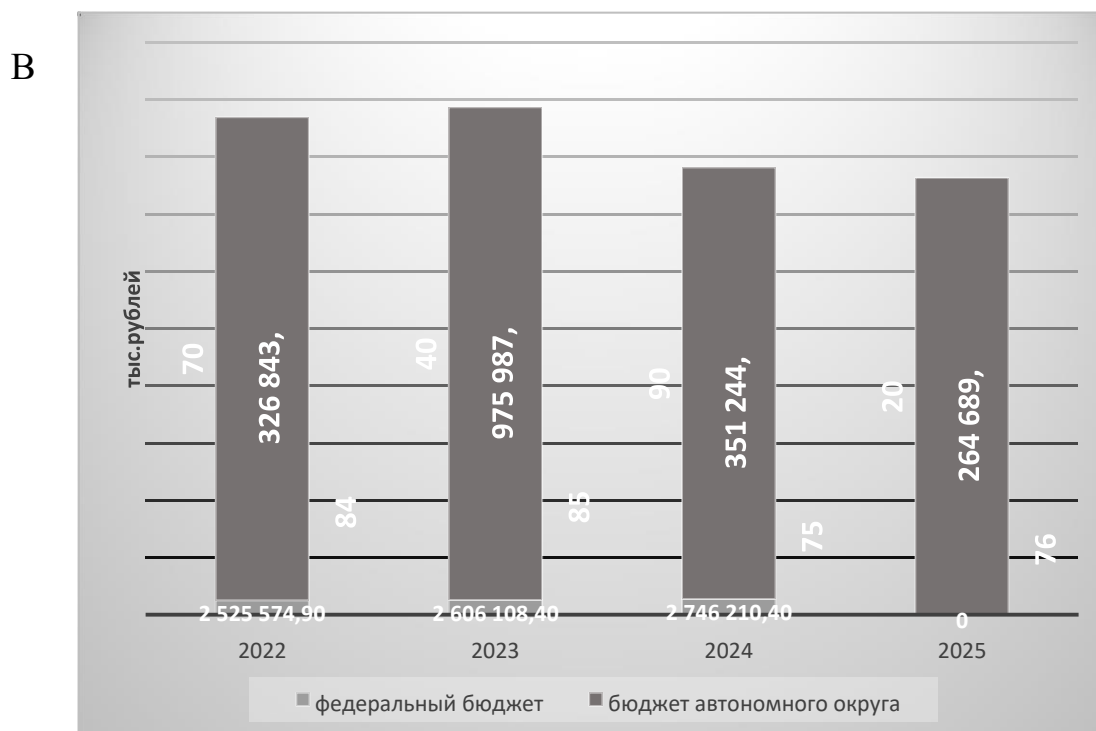
-сохранение отношения численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, к сумме численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, и численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, находящихся в очереди на получение в текущем году дошкольного образования, на уровне 100%;

-увеличение отношения среднемесячной заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных организаций к среднемесячной заработной плате в сфере общего образования с 99,84 до 100%;

-увеличение обеспеченности детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных организациях (количество мест на 1000 детей) с 657 до 689 мест;

-создание новых мест в муниципальных общеобразовательных организациях;

Рисунок 1 – объем средств, предназначенный для реализации госпрограммы Югры «Развитие образования» до 2025 года



муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на основе вышеуказанной государственной программы разработаны муниципальные программы. Так, например, в г. Сургуте над воплощением муниципальной программы «Развитие образования города Сургута на период до 2030 года» успешно трудятся 225 детских садов и 121 общеобразовательная школа.

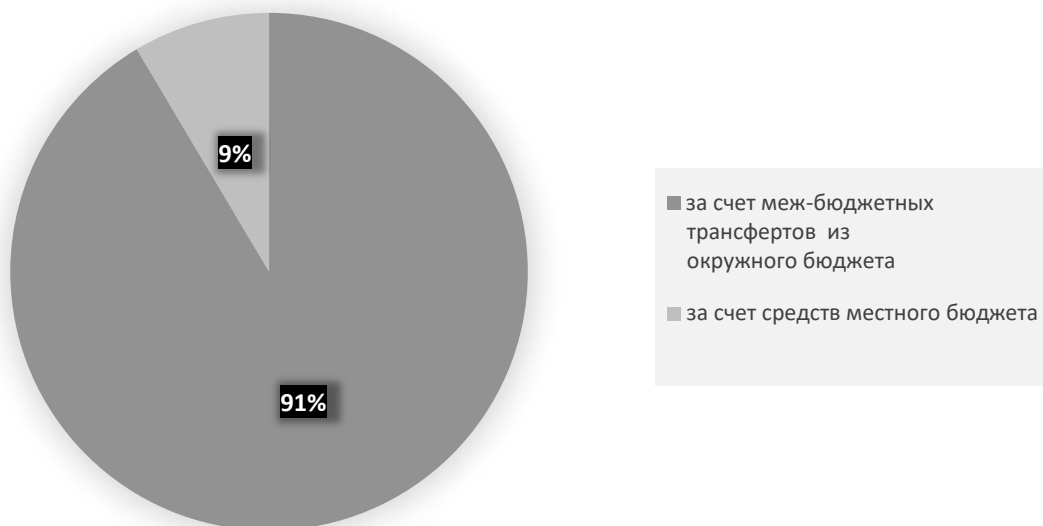
Если с очередями в дошкольные образовательные учреждения удалось справиться и создать условия для всех дошкольников, то с общеобразовательными учреждениями не всё так гладко, каждый третий ребенок обучается во вторую смену, потребность ежегодно растет, даже с учетом строительства новых школ. Сейчас городу требуется около 35 тысяч новых учебных мест. Дефицит мест – это проблема многих муниципалитетов.

Для решения этой проблемы местными органами власти предпринимаются всевозможные меры. Например, уже заключены 5 концессионных соглашений на возведение образовательных учреждений, одно из них – первое в России построенное по концессии общеобразовательное учреждение, уже полностью завершено, и на данный момент идет оформление необходимых документов. Так что уже с началом нового учебного года там зазвучат звонки и ученики сядут за парты.

В общей сложности до 2030 года в Сургуте планируется возведение и приобретение 24 общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждений, которые позволят дополнительно разместить 24 600 обучающихся и воспитанников.

Всего до 2030 года на строительство и приобретение зданий для размещения школ и детских садов в муниципальной программе предусмотрено более 61 миллиарда рублей, причем 91% от общей суммы приходится на межбюджетные трансферты из окружного бюджета и только 9% на местный бюджет.

Рисунок 2. Структура расходов по уровням бюджета на приобретение и строительство объектов недвижимости



Помимо этого, субъекты РФ и муниципальные образования в силу своего статуса и компетенции могут разрабатывать и принимать законы и другие нормативные правовые акты, не идущие в разрез с федеральными законами в области образования.

При этом важно отметить, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в сфере образования не должны ущемлять права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством РФ в области образования.

Главная задача региональной системы образования – обеспечение законодательной основы в сфере для правового урегулирования образовательных правоотношений, следующих прямо из конституционного права человека на образование.

Таким образом, изучение основ правового регулирования дошкольного образования в РФ показало, что необходимо не только правовое регулирование, но и ресурсное оснащение муниципальной системы образования, так как без необходимого кадрового, финансового и информационного обеспечения реформистские инициативы, скорее всего, будут обречены на затянутые согласования на всех этапах модернизации.

Руководство системой образования происходит во взаимодействии федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, с вовлечением представителей общественности и работодателей и основывается на началах законности, демократии, независимости образовательных организаций, публичности системы образования, предполагает общественно-государственный характер. **Основные выводы.**

Государственная образовательная политика является достаточно подвижной, принимающей во внимание специфику образовательного процесса в нынешних условиях системой, но в то же время необходимо создавать и совершенствовать инструменты для поддержания деятельности системы: материально-техническую, нормативно-правовую и идеологическую базы.

У государства имеется ряд инструментов, направленных на решение возникающих проблем в области образования. Одним из главных инструментов осуществления государственной политики в области образования являются государственные программы.

В настоящий момент одной из первостепенных проблем в области общего и дошкольного образования является нехватка мест.

В муниципальных образованиях для преодоления дефицита мест в образовательных учреждениях предпринимаются меры по возведению и приобретению объектов недвижимости для последующего размещения в них школ и детских садов.

Основной упор при возведении школ и детских садов в муниципалитетах необходимо сделать на концессионные соглашения. Вместе с тем, в соответствии с контрактной системой должны реализовываться муниципальные или региональные контракты на строительство школ. Выкуп объектов должен быть по принципу «вещь» в будущем. С учетом реалий демографической ситуации в конкретном муниципалитете, необходимо своевременно планировать средства в бюджете на возведение новых площадей для размещения общеобразовательных учреждений. Также, при планировании новых районов в городах необходимо руководствоваться принципом комплексной застройки территорий.

Еще одним вариантом для решения проблемы с нехваткой мест, может быть субсидирование из бюджета частных общеобразовательных учреждений, у государства отпадет необходимость нести расходы на содержание зданий, а система образования получит дополнительные учебные места, что позволит разгрузить переполненные государственные школы, и перейти, в конечном итоге, на односменный режим работы.

Библиография

- 1 Агаркова, Д.А. Принципы реализации государственной политики в сфере образования в рамках нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [Текст] / Д.А. Агаркова // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. - № 2. – С. 101-108
- 2 Козьмина Я.Я. Согласованность представлений родителей и педагогов дошкольного образования // Современное дошкольное образование. 2016. № 9. С. 34–41.

Общественный контроль на муниципальном уровне: основы правового регулирования, особенности и перспективы организации

Судакова Софья Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета

Очевидно, что институт общественного контроля является важным и перспективным инструментом совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации и улучшения качества жизни населения российских муниципалитетов. Ведь построение сильного, демократического и правового государства, где права и свободы человека признаются высшей ценностью и обеспечиваются деятельностью всего государственного механизма, а признание и гарантированность местного самоуправления основано на конституционном принципе его самостоятельности, без развитого и эффективного гражданского общества невозможно. Обратная связь между государством и обществом, укрепление доверия народа к власти, активизация созидательного начала в общественном сознании – важнейшие приоритеты, которые необходимо реализовать в современной России сегодня для её стабильного и конструктивного развития в будущем. Реализация и дальнейшее совершенствование общественного контроля в значительной степени способствуют этим процессам.

Своё стержневое правовое оформление институт общественного контроля получил с принятием базового для этой сферы Федерального закона от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» №212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018, далее также – Федеральный закон №212-ФЗ). Однако, «общественный контроль не нашел прямого закрепления в действующей Конституции Российской Федерации, хотя она создает явные

предпосылки для общественного контроля как инструмента реализации конституционного права на осуществление народом своей власти (статья 3) и права граждан на участие в управлении делами государства (статья 32)»⁷⁷.

Ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 212-ФЗ определяет общественный контроль как «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Т.Н. Михеева, подчеркивая существенную значимость официального закрепления понятия «общественный контроль» на уровне федерального законодательства, выделяет следующие особенности и недостатки этой дефиниции:

1) «если следовать буквальному смыслу приведенного определения, то из него вытекает, что контролю подлежат не сами органы и организации, перечисленные в статье 4, а их деятельность, издаваемые акты и принимаемые решения»;

2) правовая конструкция «иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» является слишком усложненной для правоприменения. В практической деятельности по осуществлению общественного контроля, например, общественному инспектору трудно разобраться в подобной юридической терминологии. Было бы более правильным говорить о деятельности органов и организаций, затрагивающей общественные интересы;

3) обращает на себя внимание указание на то, что общественный контроль может осуществляться исключительно субъектами общественного контроля»⁷⁸. Данная аргументация является конструктивной.

Вообще, анализ этого и других положений рассматриваемого закона дает основания утверждать, что содержание, принципы осуществления и организация общественного контроля на государственном и муниципальном уровнях во многом идентичны, их базовое правовое регулирование осуществляется синхронно с возможностью дальнейшего уточнения

⁷⁷ Михеева Т.Н. К вопросу о понимании общественного контроля / Т.Н. Михеева // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2017. – Т.3. - №4 (12). – С. 78.

⁷⁸ Михеева Т.Н. К вопросу о понимании общественного контроля / Т.Н. Михеева // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2017. – Т.3. - №4 (12). – С. 78-79.

особенностей практической реализации в рамках регионального и муниципального правотворчества и с учетом возможностей конкретных муниципалитетов, местных особенностей и приоритетов.

Например, в Воронежской области действует Закон Воронежской области от 05.06.2015 «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» (в ред. от 26.09.2018). Данный закон обеспечивает региональное правовое регулирование ключевых аспектов организации общественного контроля. Он не слишком объемен по своему содержанию, по своей структуре состоит всего из 10 статей. Ст. 1-5 содержат нормы общего характера и отсылают к базовому Федеральному закону № 212-ФЗ, в т.ч. дублируя отдельные его положения. Ст. 6-9 более детально раскрывают особенности организации общественного контроля в Воронежской области, закрепляя правовой статус субъектов общественного контроля (в т.ч. муниципальных общественных палат), регулируют процедурный аспект посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти Воронежской области, государственных организаций Воронежской области, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством отдельные публичные полномочия, содержат требования к данным органам власти и организациям относительно учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в документах, принятых по итогам общественного контроля. Однако сферу регулирования общественного контроля на муниципальном уровне данный закон не затрагивает.

Поскольку общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц – это вид контроля, осуществляемый субъектами гражданского общества, основным субъектом такого контроля выступает население муниципального образования, перед которым органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность. В рамках базового Федерального закона №212-ФЗ общественный контроль может осуществляться общественными палатами (советами) муниципальных образований⁷⁹. Рассмотрим муниципальные общественные палаты в качестве наиболее востребованных субъектов общественного контроля более подробно. Например, в городском округе город Воронеж их правовой статус регулирует Решение Воронежской городской Думы от 22.10.2008 №351-III «Об утверждении Положения об Общественной палате городского округа город Воронеж» (в ред. от 13.04.2022, далее также - Положение об Общественной палате городского округа город Воронеж). Данный муниципальный правовой акт принят «в целях обеспечения взаимодействия граждан Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, с органами местного самоуправления для учета потребностей и интересов граждан, защиты

⁷⁹ Муниципальное право России: учебник /отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва: Проспект, 2019. С. 515516.

их прав и свобод, эффективного решения вопросов местного значения городского округа город Воронеж и построения гражданского общества». Положение об Общественной палате городского округа город Воронеж:

- дает сущностную характеристику Общественной палаты данного уровня;

- раскрывает цели, задачи и принципы её формирования и деятельности;

- регулирует компетенцию Общественной палаты городского округа,

в т.ч. и в сфере осуществления общественного контроля;

- уточняет особенности членства в Общественной палате городского округа, порядок и сроки её формирования;

- определяет основные формы работы Общественной палаты, процессуальную форму её решений, их значение для органов местного самоуправления городского округа город Воронеж;

- регулирует особенности проведения общественной экспертизы муниципальных правовых актов городского округа (или их проектов), особенности поведения общественного мониторинга, предполагает реализацию муниципальной Общественной палатой иных форм общественного контроля, не противоречащих законодательству;

- предусматривает взаимодействие муниципальной общественной палаты по вопросам своей деятельности с органами местного самоуправления городского округа город Воронеж.

Помимо этого документа, деятельность Общественной палаты регулируется Регламентом, утв. решением Общественной палаты городского округа город Воронеж от 27.04.2016 (прот. №4), который устанавливает внутреннюю организацию и формы деятельности Общественной палаты и является обязательным для исполнения её членами и иными лицами, участвующими в её работе. Важную роль в регулировании деятельности Общественной палаты городского округа играет также Кодекс этики членов Общественной палаты.

В рамках настоящей статьи, с учетом ограниченности её объема, считаем целесообразным, прежде всего, обратить внимание на преимущества и недостатки деятельности Общественной палаты городского округа город Воронеж. К преимуществам, на наш взгляд, следует отнести следующие:

1. Сформированность муниципально-правовой базы деятельности Общественной палаты городского округа и её стабильность.

2. Многолетний опыт работы Общественной палаты в городском округе город Воронеж. В настоящее время функционирует Общественная палата уже VI созыва.

3. Закрепление в законодательстве и в сфере муниципально-правового регулирования различных вариантов деятельности общественной палаты муниципального уровня. Так, основными формами работы Общественной палаты городского округа город Воронеж являются её заседания, заседания Совета Общественной палаты, заседания комиссий и рабочих групп Общественной палаты. Заседания Общественной палаты проводятся в соответствии с планом её работы, но не реже одного раза в квартал. По решению Совета Общественной палаты могут проводиться внеочередные и выездные заседания. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует более половины от установленного числа членов Общественной палаты.

4. В структуре Общественной палаты городского округа VI созыва сформировано 5 комиссий по наиболее значимым и проблемным для местного сообщества вопросам:

1) комиссия по развитию социальной инфраструктуры, местного самоуправления, вопросам ЖКХ, качеству жизни, экологии и охране окружающей среды;

2) комиссия по вопросам сохранения духовного наследия,

традиционных семейных ценностей, материнства и детства;

3) комиссия по осуществлению общественного контроля, противодействию коррупции, организации взаимодействия со структурами гражданского общества и развитию предпринимательства;

4) комиссия по молодежной политике, историко-патриотическому воспитанию граждан, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, популяризации здорового образа жизни, культуре и спорту;

5) комиссия по социальной политике, образованию, здравоохранению, по делам инвалидов, развитию добровольчества (волонтерства) и благотворительности⁸⁰.

5. Важным фактором, способствующим повышению рейтинга муниципальной общественной палаты, является качественное информационное сопровождение её деятельности, систематическое опубликование информации о ее работе на официальном сайте администрации городского округа город Воронеж, опубликование ежегодного подробного отчета о деятельности Общественной палаты, с указанием актуальных статистических данных, конкретных результатов проведенных контрольных мероприятий и

⁸⁰ Отчет о работе Общественной палаты VI созыва в 2021 году // URL: https://voronezhcity.ru/communications/main_topics/detail/40163 (дата обращения: 21.05.2022). С. 2-3.

последовательным иллюстрированием данного отчета тематическими фотоматериалами⁸¹.

Такой подход к организации деятельности муниципальной общественной палаты, несомненно, заслуживает одобрения и способствует более эффективной реализации её функций. Но принимаемые меры не всегда совершенны, что создает в практической деятельности этого субъекта общественного контроля определенные трудности. Поэтому теперь обратимся к наиболее существенным недостаткам правового регулирования и организации деятельности Общественной палаты городского округа город Воронеж и, в целом, института общественного контроля в данном муниципалитете. Сосредоточим внимание на следующих основных недостатках:

1. В рамках муниципально-правового регулирования правового статуса Общественной палаты городского округа город Воронеж предусмотрено, что её решения *«носят рекомендательный характер»* (ч. 4 ст. 16 Положения об Общественной палате городского округа город Воронеж). Исключение из этого правила составляют только *решения об организации работы Общественной палаты*. На наш взгляд, такое нормативное установление существенно снижает авторитет общественного контроля в целом и Общественной палаты городского округа, в частности.

2. Необходимо дальнейшее системное совершенствование и расширение информационного сопровождения деятельности Общественной палаты городского округа город Воронеж, направленное на популяризацию института общественного контроля в муниципалитете, повышение конструктивной гражданской активности населения в этом направлении.

3. Пока еще институт общественного контроля в городском округе город Воронеж сталкивается с высокой степенью безынициативности населения, формальным отношением и недоверием значительной части жителей городского округа к субъектам, его осуществляющим⁸².

Рассмотрим эти проблемы более подробно, иллюстрируя правовыми и практическими примерами.

Во-первых, обратимся к анализу ч. 4 ст. 16 Решения Воронежской городской Думы от 22.10.2008 №351-III «Об утверждении Положения об Общественной палате городского округа город Воронеж». Данная норма даёт все основания полагать, что рекомендательный характер носят, в частности,

⁸¹ Отчет о работе Общественной палаты VI созыва в 2021 году // URL: https://voronezhcity.ru/communications/main_topics/detail/40163 (дата обращения: 21.05.2022); Отчет о работе Общественной палаты V созыва в 2018 году // URL: https://voronezh-city.ru/communications/main_topics/detail/28429 (дата обращения: 21.05.2022); Отчет о работе Общественной палаты VI созыва в 2019-2020 гг. // URL: https://voronezh-city.ru/communications/main_topics/detail/36082 (дата обращения: 21.05.2022).

⁸² Вантеева Н.В. Экспертиза муниципальных правовых актов как средство обеспечения их качества / Н.В. Вантеева // Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право. – 2013. - №9 (152). Вып. 24. – С. 76.

заклучения, подготовленные Общественной палатой городского округа, по результатам общественной экспертизы муниципальных правовых актов (или их проектов). Хотя ч. 7 ст. 17 предусматривает обязательное обнаружение таких заключений, в т.ч. посредством публикации в сети «Интернет», а ст. 20 обязывает органы муниципальной власти рассматривать итоговые документы, подготовленные Общественной палатой по результатам проведенных контрольных мероприятий и уведомлять ее о результатах такого рассмотрения. Обязательному рассмотрению подлежат также итоговые документы, подготовленные по результатам общественного мониторинга за деятельностью «органов местного самоуправления городского округа город Воронеж, муниципальных органов и организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с действующим законодательством отдельные публичные полномочия», что подчеркивает ч. 1 ст. 18. Между тем, *неясность позиции относительно обязательного учета замечаний и рекомендаций, изложенных в этих итоговых документах субъектами общественного контроля*, создает вполне обоснованное впечатление, что органы местного самоуправления и иные подконтрольные субъекты, осуществляющие отдельные публичные полномочия, *вправе проигнорировать* замечания и рекомендации общественников, направленные на совершенствование их деятельности и устранение нарушений. Возможность такой интерпретации правовых установлений, закрепленных в Положении об Общественной палате городского округа город Воронеж, в значительной степени аннулирует целесообразность рассмотренных ранее норм ст. 3,18 и 20 данного документа. Поэтому считаем, что ч. 4 ст. 16 рассматриваемого Положения лучше изложить в следующей редакции: «Решения Общественной палаты носят рекомендательный характер, за исключением решений об организации работы Общественной палаты и решений, вынесенных по результатам проведения мероприятий в рамках общественного контроля. Если в результате проведения Общественной палатой контрольных мероприятий, входящих в её компетенцию, установлены факты нарушения Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, Устава городского округа город Воронеж и отражены в решениях, принятых по итогам проведения данных мероприятий, то позиция Общественной палаты по этим вопросам обязательно должна быть учтена органами местного самоуправления, муниципальными органами и организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, и пресечения нарушений действующего законодательства». Такой вариант муниципально-правового регулирования результатов контрольной деятельности муниципальных общественных палат

вполне согласуется с нормами ст. 5-6, п.1,3 ч. 3 ст. 26 Федерального закона №212-ФЗ.

Учитывая вышеизложенное, ст. 17 Положения об Общественной палате городского округа город Воронеж тоже нуждается в дополнении отдельной частью 6.1. в следующей редакции: «Заключение, подготовленное по результатам общественной экспертизы актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов местного самоуправления, муниципальных органов и организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, подлежит обязательному учёту данными органами и организациями, если в результате её проведения выявлены нарушения Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, Устава городского округа город Воронеж». Подобная коррекция муниципально-правового регулирования рассматриваемых вопросов, на наш взгляд, будет способствовать повышению авторитета Общественной палаты городского округа город Воронеж, прозрачности и эффективности осуществления общественного контроля на муниципальном уровне.

Во-вторых, что касается информационного сопровождения деятельности муниципальных общественных палат, то правовую основу такого сопровождения обеспечивают нормы ст. 7 Федерального закона № 212-ФЗ. Ч. 1 данной статьи *в информационных целях* позволяет *создавать специальные сайты муниципальной общественной палаты*, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации *использовать официальные сайты органов местного самоуправления*. Абсолютное большинство муниципальных образований избирают именно последний вариант. Городской округ город Воронеж в данном случае не является исключением. Подробная информация о правовом регулировании и деятельности Общественной палаты городского округа город Воронеж размещена в отдельном разделе официального сайта городской администрации. На данном Интернет-ресурсе можно найти муниципальные правовые акты и акты Общественной палаты городского округа, определяющие её правовой статус и компетенцию, персонифицированный состав членов Общественной палаты, фиксацию всех значимых мероприятий, инициированных муниципальной общественной палатой, а также иных мероприятий, в которых её члены принимают участие, ежегодные отчеты о работе Общественной палаты. Кроме того, информация о деятельности Общественной палаты доводится до сведения населения посредством публикации «в муниципальных СМИ, в печатных изданиях (газете «Коммуна», «Берег»)). К участию в крупных городских проектах и мероприятиях всегда привлекаются представители телеканалов «Россия-1»,

«ТНТ-Губерния», РЕН – TV, ВГТРК»⁸³. Помимо этого, наиболее важная информация о деятельности муниципальных общественных палат региона публикуется на сайте Общественной палаты Воронежской области. На наш взгляд, в целях повышения интереса к деятельности Общественной палаты городского округа целесообразно создание официальных страниц Общественной палаты в популярных российских социальных сетях. Современные социальные сети в своем инструментарии содержат ряд постоянно развивающихся полезных интерактивных опций: возможности выкладывания видеоматериалов, проведения интернет-опросов, комментирования различной информации, проведения прямых видео-эфиров и т.п. Это позволит разнообразить публикацию материалов о деятельности Общественной палаты городского округа, делать ее более востребованной и интересной, расширять аудиторию заинтересованных лиц, оперативно выявлять мнение жителей о проводимых мероприятиях. Всё эти меры вполне могут повысить интенсивность и масштаб информирования населения о предстоящих мероприятиях, инициированных муниципальной общественной палатой. С учетом этого, считаем логичным дополнение Решения Воронежской городской Думы от 22.10.2008 №351-III «Об утверждении Положения об Общественной палате городского округа город Воронеж» отдельной статьёй, посвященной информационному сопровождению деятельности Общественной палаты с подробным перечислением возможных вариантов такого сопровождения на современном этапе развития телекоммуникационных технологий.

Теперь проанализируем уровень доверия населения к институту общественного контроля. Например, в одном из востребованных Интернетизданий был опубликован интернет-опрос о пользе деятельности муниципальной общественной палаты в Воронеже. По итогам голосования из 361 респондента положительно о деятельности Общественной палаты отозвались 52,63 % опрошенных, усомнились в эффективности этого субъекта общественного контроля – 47,37%⁸⁴. На наш взгляд, показатель недоверия достаточно высок. Одной из причин такого положения дел может быть недостаточная информированность населения об особенностях работы городской Общественной палаты и конкретных результатах проводимых ею контрольных мероприятий.

Еще одной причиной сложившихся в общественном сознании отрицательных стереотипов может быть значительная степень воздействия органов публичной власти на институт общественного контроля в нашей стране. В частности, И.М. Япрынцев в своём исследовании обосновывает точку

⁸³ Отчет о работе Общественной палаты VI созыва в 2021 году // URL: https://voronezhcity.ru/communications/main_topics/detail/40163 (дата обращения: 21.05.2022). С. 9.

⁸⁴ URL: <https://bloknot-voronezh.ru/news/meriya-ozvuchila-imena-svoikh-chlenov-obshchestven-1160155> (дата обращения: 28.05.2022).

зрения о том, что «общественный контроль является одним из элементов системы государственного контроля». В качестве аргументов он приводит следующие:

- «отсутствие граждан в числе субъектов инициирования общественного контроля;
- ограниченное участие граждан в осуществлении общественного контроля, которое сопровождается достаточно активной ролью государства в его реализации (например, в части формирования субъектов общественного контроля);
- отсутствие каких-либо самостоятельных полномочий субъекта контроля воздействовать на подконтрольный субъект»⁸⁵.

Возможно, такая позиция исследователя является слишком категоричной, но доля истины в ней присутствует. Учитывая изложенное ранее, весомую роль органов местного самоуправления в лице местного представительного органа и главы муниципального образования в формировании муниципальных общественных палат отметить следует. Рекомендательный характер решений данных общественных структур в ряд ли способствует повышению их авторитета среди населения.

На наш взгляд, институт общественного контроля на муниципальном уровне нуждается в дальнейшем укреплении, более четком правовом обеспечении его независимости, создания необходимых условий обеспечения обязательности его результатов для подконтрольных субъектов. В целях повышения авторитета общественного контроля в общественном сознании, эффективного стимулирования созидательной активности населения и социально ориентированных НКО в этой сфере необходимо обеспечить последовательное правовое и организационное регулирование информационного сопровождения общественного контроля в городском округе город Воронеж.

Библиография

1. Михеева Т.Н. К вопросу о понимании общественного контроля / Т.Н. Михеева // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2017. – Т.3. - №4 (12). – С. 77-83.
2. Муниципальное право России: учебник /отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва: Проспект, 2019. – 656 с.

⁸⁵ Япрынцева И.М. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2018. С. 20.

3. Вантеева Н.В. Экспертиза муниципальных правовых актов как средство обеспечения их качества / Н.В. Вантеева // Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право. – 2013. - №9 (152). Вып. 24. – С. 74-80.

4. Япрынцева И.М. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2018. – 26 с.

Общественный контроль муниципальных закупок

Петелин Андрей Леонидович, аспирант
кафедры теоретических и публично-
правовых дисциплин Тюменского
государственного
университета

Одним из инструментов контроля за деятельностью органов местного самоуправления как в целом, так и в сфере муниципальных закупок является общественный контроль. Именно при помощи общественного контроля граждане, общественные объединения осуществляют деятельность, направленную на развитие контрактной системы, выявление нарушений действующего законодательства РФ.

Общественный контроль осуществляется в таких формах, как общественная экспертиза, общественная проверка, общественные (публичные) слушания, общественные обсуждения, опрос граждан, общественный мониторинг. Указанный, перечень форм общественного контроля может дополняться и иными формами, следовательно, указанный перечень является открытым и позволяет субъектам общественного контроля реализовывать свои полномочия способами осуществления общественного контроля, зафиксированными в иных нормативно-правовых актах.

По мнению С.В. Мирошника существуют две разновидности общественного контроля «обязательный и инициативный»⁸⁶, что представляется логичным. Обязательность общественного контроля проявляется в осуществлении обязательных процедур. Инициативность общественного контроля проявляется в том, что в ст.102 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее

⁸⁶ Мирошник С.В. Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 2.

также - ФЗ№44, Закон о контрактной системе)⁸⁷ установлен перечень полномочий, которые применяются при осуществлении общественного контроля добровольно по своей инициативе.

Так, одной из обязательных процедур общественного контроля являются общественные обсуждения. К участию в них привлекаются лица, чьи права и законные интересы может затронуть проект выносимого на них решения⁸⁸. Именно общественные обсуждения позволяют гражданам реализовать право на участие в принятии решений органами местного самоуправления. Они осуществляются в форме собрания граждан для обсуждения вопросов, касающихся деятельности органов местного самоуправления, иных органов и организаций муниципального образования и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Среди обсуждаемых вопросов, как отмечает Д.С. Михеев, следует назвать градостроительную деятельность, охрану окружающей среды, закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и деятельность в других сферах⁸⁹.

Особенностью общественных обсуждений муниципальных закупок, является фактически обязательный характер проведения обсуждений всех муниципальных закупок. Так, согласно ч.2 ст.54 Федерального закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – ФЗ №131, Закон о местном самоуправлении)⁹⁰ муниципальные закупки осуществляются за счет средств местного бюджета.

Вместе с тем, результаты общественных обсуждений по итогам их проведения носят рекомендательный характер. Кроме того, следует отметить, что общественные обсуждения муниципальных закупок, проводимых в рамках ФЗ№44, не являются распространенной практикой среди органов местного самоуправления. Так, в 2020 году общественные обсуждения муниципальных закупок, проводились в отношении 202 закупок⁹¹.

⁸⁷ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁸⁸ Хлуднев Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление.2019. № 3. С. 38.

⁸⁹ Михеев Д.С. Обеспечение общественного контроля - ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления//Lex Russica.2015. № 4. С. 38.

⁹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹¹ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом

Для решения проблемы, повышения активности участия граждан в общественных обсуждениях муниципальных закупок, а также повышения целесообразности общественных обсуждений, предлагаем зафиксировать в ст.20 ФЗ№44 положений об обязанности учета мнения жителей муниципальных образований, в случае проведения общественных обсуждений. В данном случае, обязательный характер итогов общественных обсуждений, с одной стороны, повысит активность жителей муниципальных образований, т.к. у жителей городов, сельских поселений появится дополнительная мотивация для принятия участия в общественных обсуждениях муниципальных закупок. С другой стороны, у местных общественников появится дополнительный инструмент воздействия на органы местного самоуправления, позволяющей отменить спорные и нецелесообразные муниципальные закупки с точки зрения бюджетной дисциплины.

Еще одной особенностью осуществления общественного контроля муниципальных закупок, является возможность принимать участие в формировании муниципального заказа, не только в рамках общественных обсуждений и публичных слушаний, но и в рамках опроса граждан.

Опрос граждан имеет двойственную природу, являясь как формой общественного контроля, так и способом формирования муниципального заказа. Например, опрос граждан применяется при формировании городской среды в рамках реализации национального проекта «Формирование комфортной городской среды». Граждане активно вовлекаются в опросы, связанные с благоустройством городской среды. Так, в Тюменской области 2020 году в 3 муниципальных образованиях по результатам опроса граждан было реализовано 4 проекта по благоустройству общественных пространств, а в Ханты-Мансийском округе-Югра в 2020 году было реализовано 64 проекта по благоустройству общественных территорий в 22 муниципальных образованиях⁹².

Однако, опрос граждан является факультативной формой участия, его результаты носят рекомендательный характер. Так, А.А. Козодубов отмечает необходимость установления перечня обязательных случаев проведения опроса граждан⁹³. С позицией данного исследователя следует согласиться, т.к. в ст.31 Закона о местном самоуправлении не перечислены случаи проведения опроса граждан, данный перечень является открытым. В этой связи,

от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года//Министерство финансов Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://minfin.ru/> (дата обращения 21.04.2022).

⁹² Открытые данные сайта «Формирование комфортной городской среды» [сайт]URL: <https://gorodsreda.ru/>(дата обращения 26.12.2021 г.).

⁹³ Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 28.

предлагаем установить в ст.31 ФЗ№131 перечень случаев обязательного проведения опроса граждан. К таким случаям следует отнести муниципальные закупки, вопросы благоустройства, инициативное бюджетирование.

Еще одной формой осуществления общественного контроля муниципальных закупок является общественный мониторинг, то есть наблюдение в сфере закупок, осуществляемое посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок. Особенностью данной формы контроля является привлечение организатором проверки на общественных началах общественных инспекторов, в качестве которых выступают граждане, наделенные законом определенными правами и обязанностями, например, правом получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по ее итогам заключение, высказывать особое мнение. Так, например, челябинские эксперты Бюро расследований ОНФ в рамках общественного мониторинга обнаружили, что Администрация Красноармейского района Челябинской области потратила бюджетные средства на проект стратегии социально-экономического развития, который так и не был выполнен⁹⁴.

Однако, в действующем законодательстве РФ отсутствует правовое регулирование статуса общественных контролеров. Так, законодательством не установлены критерии отбора в общественные контролеры, полномочия общественных контролеров при проведении общественного контроля в целом и муниципальных закупок в частности. Фактически каждый гражданин имеет возможность осуществлять общественный контроль в сфере закупок путем направления обращений в контрольные органы, общественного мониторинга закупок в системе ЕИС, а также мониторинга исполнения муниципального заказа.

Однако, отсутствие правового регулирования статуса общественного контролера приводят к снижению качества обращений в контрольные органы, так в большинстве случаев выявленные общественниками нарушения закона не находят своего объективного подтверждения. Например, при проведении плановых и внеплановых проверок в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями ФЗ№44, проверено 26 тыс. процедур (из них 3,6 тыс. внеплановых проверок в отношении закупок, осуществляемых муниципальными заказчиками), определения поставщика из которых в 8,2 тыс. процедурах выявлены нарушения⁹⁵.

⁹⁴ Челябинские эксперты ОНФ обратились в контрольные органы, заподозрив администрацию Красноармейского района в неэффективном расходовании бюджета//Бюро расследований ОНФ[сайт] <http://zachestnyezakupki.onf.ru/Public/MediaContent/Detail/3588>.

⁹⁵ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года//Министерство финансов Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://minfin.ru/> (дата обращения 21.04.2022).

Следовательно, отсутствие правового регулирования статуса общественных контролеров приводит к ситуации, когда чрезмерно активная деятельность общественников может привести к снижению уровня взаимодействия между субъектами общественного контроля, в том числе муниципальных закупок, с контрольными органами.

В этой связи, предлагаем зафиксировать правовой статус общественных контролеров, закрепив в нем требования к общественным контролерам, полномочия, которые общественный контролер в рамках своей деятельности может осуществлять, и орган, координирующий деятельность субъектов общественного контроля.

К критериям квалификации следует отнести уровень образования, опыт работы в контролируемой сфере, а также способность критически и независимо оценивать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления⁹⁶. Таким образом, законодатель сможет обеспечить участие «разумных граждан»⁹⁷ в общественном контроле.

В части полномочий необходимо зафиксировать, возможность обращения в органы государственной власти и местного самоуправления о разъяснениях положений закупочной документации, направлять заявления и обращения в органы власти, осуществляющие контроль в сфере закупок, а также предоставить возможность беспрепятственного доступа на контролируемые объекты. Координацию деятельности субъектов общественного контроля муниципальных закупок возложить на общественные советы органов местного самоуправления.

Указанные меры позволят создать эффективную систему независимого общественного мониторинга муниципальных закупок, а также сформирует правовой статус независимых общественных контролеров.

Таким образом, проанализировав общественный контроль муниципальных закупок, можно сделать вывод, что основными формами общественного контроля муниципальных закупок являются общественные обсуждения и общественный мониторинг. Вместе с тем, указанные формы не являются достаточно эффективными, надеемся, что предложенные пути решения указанных проблем позволят создать эффективную систему общественного контроля за муниципальными закупками.

⁹⁶ Петелин А. Л. Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3. С. 60.

⁹⁷ Чеботарев Г. Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 63.

Библиография

1. Мирошник С.В. Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Российская юстиция. 2019. - № 2. - С. 2 – 5.
2. Хлуднев Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37 - 40.
3. Михеев Д.С. Обеспечение общественного контроля - ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления//Lex Russica. 2015. № 4. С. 24-32
4. Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 27 - 31.
5. Петелин А. Л. Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3. С. 59–63. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2021_3_59
6. Чеботарев Г. Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62–65.

Муниципальный контроль за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления

Хобраков Дмитрий Цыбикович,
заместитель прокурора Республики
Бурятия

По данным информационных банков Министерства юстиции Российской Федерации массив муниципального правотворчества составляет 84% всего нормативного правового материала в стране⁹⁸. При этом, согласно сведениям Генеральной прокуратуры России, за 10 минувших лет для приведения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие

⁹⁸ Нормативные правовые акты в Российской Федерации: интернет-портал Минюста России. URL: <http://pravo-search.minjust.ru> (дата обращения: 27.05.2022). Текст: электронный.

закону направлено свыше 940 тыс. документов прокурорского реагирования⁹⁹. Изложенное свидетельствует о засоренности муниципальной нормативной правовой базы дефектными предписаниями, что помимо прочего является следствием неэффективности контроля местной власти за законностью принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов.

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить обстоятельства, которые способствуют такому положению дел.

Во-первых, слабость финансово-экономической основы местного самоуправления препятствует надлежащим кадровому, информационному и техническому обеспечению деятельности юридических и иных служб, ответственных за правотворчество и контроль за законностью принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов. Так, не все администрации муниципальных образований, особенно поселенческого уровня, имеют в штате специалистов с высшим юридическим образованием, прошедших соответствующую подготовку, обладающих навыками производства юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, правового мониторинга нормативной правовой базы. Возможно, переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления позволит устранить эту проблему.

Во-вторых, недостаточна работа по методическому сопровождению правотворческой и нормоконтрольной деятельности местной власти. В частности, Научным центром правовой информации при Минюсте России изданы методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов¹⁰⁰. Главный их недостаток заключается в упоре на юридическую технику. При этом представляется более важным правильно отразить правотворческую идею, обеспечить полноту регулирования, понятность правил для широкого круга лиц, в том числе не владеющих специальными знаниями. Следует ориентировать правотворческие субъекты на отказ от информационно-правовой избыточности принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов. Например, излишнее дублирование положений федеральных и региональных законов зачастую влечет необходимость корректировки муниципальных актов в случае изменения законодательства.

Кроме того, на федеральном уровне отсутствуют общие подходы к методикам юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также правового мониторинга нормативной правовой базы для

⁹⁹ О работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: отчеты Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме НПА за 2012–2021 гг.

¹⁰⁰ Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов / Э. И. Атагимов, Т. Н. Макаренко, О. С. Рыбакова [и др.]. Москва: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. URL: <http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/metod-materials/mp.pdf> (дата обращения: 27.05.2022). Текст: электронный.

обнаружения юридических коллизий и иных недостатков. Потенциал для создания таких методик есть, примером тому является методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Ее реализация позволила создать единообразную практику выявления коррупциогенных факторов. Разработка методик юридической экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и правового мониторинга нормативной правовой базы в силу широты предметов, упомянутых форм контроля, является более сложной задачей, ее решение потребует кропотливой работы ученых и практиков и послужит обширным полем научных исследований.

В-третьих, доступ к нормативным правовым актам муниципального уровня по-прежнему затруднен. Так, содержание федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов не всегда отличается полнотой и актуальностью, а форма и структура размещения информации о правотворческой деятельности на интернет-сайтах органов местного самоуправления не унифицированы. При этом негосударственные справочные правовые системы, такие как «КонсультантПлюс» и «Гарант», показывают, каким удобным может быть поиск правовой информации. Поэтому информационные технологии для нужд контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления необходимо развивать, в том числе в части внедрения обработки массивов правовой информации с использованием технологии искусственного интеллекта.

Устранение названных препятствий невозможно без участия федеральных и региональных органов государственной власти, поскольку контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов является единой функцией публичной власти. При этом в условиях реализации концепции единой публичной власти, когда декларируемое функциональное единство органов государственной власти и органов местного самоуправления создает предпосылки для их структурного единства, которое Конституцией Российской Федерации запрещено, важно сохранить и преумножить преимущества муниципального правотворчества и нормоконтроля: близость к населению; их проблемам; гибкость и оперативность. По мнению автора, для достижения баланса между принципами единства публичной власти и самостоятельности местного самоуправления принятия федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти будет недостаточно. Потребуется разъяснение Конституционного суда Российской Федерации и формирование правоприменительной практики.

Будущее местного самоуправления в сельских поселениях с учетом реформы местного самоуправления в 2023 году

Бурдасов Сергей Николаевич, студент
Института подготовки государственных
и муниципальных служащих Академии
права и управления Федеральной службы
исполнения наказаний

Сельское поселение, как муниципальная единица, находится на нижнем уровне структуры муниципальных образований и является первичным звеном в региональной экономической системе. Уровень развития сельской местности непосредственно связан с эффективностью функционирования органов местного самоуправления и степенью ответственности всех участников процесса.

Основным законом в сфере местного самоуправления является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №131-ФЗ).

Круг вопросов, решаемых органами местного самоуправления в интересах населения, весьма широк.

Главные авторы поправок в Конституцию России - сенатор Андрей Клишас и депутат Госдумы Павел Крашенинников – внесли на рассмотрение парламента законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в декабре 2021 года.

26 января 2022 года состоялось первое чтение законопроекта, который получил немало положительных отзывов от региональных законодательных органов. Новые положения законопроекта исключают поселковые муниципальные образования, (т.е. местное самоуправление станет одноуровневым), вводят персональную ответственность руководителей округов и местных администраций перед губернатором, а также дают полномочия главе субъекта предлагать своих претендентов на должность главы муниципального образования и отправлять глав муниципальных образований в отставку.

Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который, скорее всего, станет законом, вступит в силу с 1 января 2023 года. Далее, до 2028 года объявляется переходный период.

Что будет с принятием закона? Сельские жители останутся один на один со своими проблемами.

Так, муниципальное образование – Потапьевское сельское поселение Пителинского муниципального района Рязанской области образовано и

наделено статусом сельского поселения Законом Рязанской области № 88-ОЗ от 07.10.2004 г. «О наделении муниципального образования – Пителинский район статусом муниципального района, об установлении его границ и границ муниципальных образований, входящих в его состав».

Административным центром Потапьевского сельского поселения является село Потапьево. В границе Потапьевского сельского поселения находятся следующие населенные пункты: села Потапьево, Станицы, Веряево, Пёт, деревни Беседки, Городок, Марьевка, Потапьевская Хохловка, Знаменка, Каменка, Новая Деревня, Андреевка, Синюхино, Фалеевка¹⁰¹.

Только за I квартал 2022 года в адрес администрации Потапьевского сельского поселения поступило 246 обращений граждан. Если все вышеназванные сельские поселения присоединят к «районному центру» - им будет являться рабочий посёлок Пителино, то никакие обращения к власти дело не спасут, потому что власть в лице главы округа физически не сможет обработать такой объем обращений. За один квартал пителинский глава получит более тысячи обращений от своих жителей. При этом, помимо долгосрочных, есть и ежедневные задачи.

В пояснительной записке к законопроекту говорится, что он направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации. Согласно толковому словарю С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, «совершенствовать - делать лучше, совершеннее»¹⁰².

Однако после реализации данной реформы власть будет далека от совершенства и еще дальше от людей. Для того чтобы построить дорожку или посадить дерево, жителям сёл нужно будет ехать за разрешением несколько десятков километров в районные (а в будущем – окружные) центры. Это сложно и неэффективно. Да, при этом законопроектом вводится должность «сельского старосты», который будет осуществлять свою деятельность на общественных началах в свободное от работы время¹⁰³. Однако вряд ли найдётся много желающих бесплатно принимать на себя решение огромного количества проблем простых людей. Чтобы местное самоуправление нормально функционировало, нужны не реформы, а финансы, т.к. бюджеты у муниципалитетов весьма скромные.

Важно заметить, что помимо вышеперечисленного, новый закон грозит потерей работы большому количеству людей, которые работают в подлежащих ликвидации администрациях сельских и городских поселений. И хотя они являются чиновниками, большинство из них живут скромно, а теперь и вовсе рискуют остаться без работы. После сокращения администраций будут закрыты малокомплектные школы, детсады, фельдшерско-акушерские пункты ради

¹⁰¹ Кашаев В.В. Пителинские были. Рязань: Типография Литера М, 2014. 458 с.

¹⁰² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений. М.: «Мир и образование», 2017. 1375 с.

¹⁰³ Бондарь Н.С. Местное самоуправление. М: Юрайт, 2022. 386 с.

экономии денег. В небольших территориях содержать их невыгодно властям укрупненного муниципалитета.

Таким образом, принятие нового закона о местном самоуправлении грозит нашим малым городам и сёлам ликвидацией их субъектности и самостоятельности, а также приведет к массовому оттоку населения из сельских поселений в крупные города.

Библиография

1. Кашаев В.В. Пителинские были. Рязань: Типография Литера М, 2014. 458 с.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений. М.: «Мир и образование», 2017. 1375 с.
3. Бондарь Н.С. Местное самоуправление. М: Юрайт, 2022. 386 с.

Раздел 3. БЕЗОПАСНОСТЬ В ГОРОДЕ

Преступления коррупционной направленности, совершаемые в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и характеристика коррупционной преступности в государственном секторе

Маркунцов **Сергей**
Александрович, доктор
юридических наук, доцент,
профессор департамента систем
судопроизводства и уголовного права
Национального исследовательского
университета «Высшая школа
экономики»

Коррупция как социально-негативное явление традиционно связывалась с коррупцией именно в органах государственной власти и местного самоуправления. Как представляется, у такого восприятия есть и вполне объективные основания. На протяжении длительного времени на государственном уровне проводилось противодействие коррупции главным образом в государственном секторе. Косвенным подтверждением этого обстоятельства служит тот факт, что даже на уровне уголовного законодательства длительное время существовала принципиально отличная оценка общественной опасности соответствующих преступных посягательств. Так, в частности, в соответствии с санкциями отвечающих статей УК РФ наказания в виде лишения свободы за такие «зеркальные» преступления коррупционной направленности, как получение и дача взятки, с одной стороны, и, коммерческий подкуп, с другой стороны, на протяжении длительного времени существенно отличались. Так, к примеру, если в первоначальной редакции УК РФ максимальное наказание за особо квалифицированный состав получения взятки (ч. 4 ст. 290) - лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет, за особо квалифицированный состав дачи взятки (ч. 2 ст. 291) – лишение свободы на срок до восьми лет. Тогда как, в первоначальной редакции УК РФ максимальное наказание за квалифицированный состав коммерческого подкупа точнее его незаконное получение (ч. 4 ст. 204) – лишение свободы на срок до пяти лет, за квалифицированный состав незаконной передачи коммерческого подкупа (ч. 2 ст. 204) - лишение свободы на срок до четырех лет. Таким образом, максимально возможное наказание в виде лишения свободы за

соответствующие «зеркальные» составы изначально отличались в 2 – 2,4 раза. Исходя из обозначенной выше логики, существенные изменения в санкции квалифицированного состава незаконного получения коммерческого подкупа (ч. 4 ст. 204) в части повышения максимального предела наказания в виде лишения свободы до двенадцати лет лишения свободы произошли в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», увеличив максимальный предел наказания сразу в 2,4 раза, минимальный предел наказания по сути был увеличен в 42(14) раз(а) – до семи лет лишения свободы. При этом криминообразующие признаки состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 204 УК РФ, практически не изменились. Такая существенная переоценка степени общественной опасности, квалифицированного состава незаконного получения коммерческого подкупа, была связана с ратификацией обозначенных в названии федерального закона Конвенций. Складывается впечатление, что отечественный законодатель до этого момента не осознавал общественную опасность получения коммерческого подкупа. Дифференциация ответственности за коммерческий подкуп посредством увеличения количества квалифицированных составов за счет включения новых криминообразующих признаков (аналогичные имеющимся в рамках квалифицированных составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 290 и 291 УК РФ) и значительные изменения в санкции, появившегося особо квалифицированного состава, незаконной передачи коммерческого подкупа (ч. 4 ст. 204) в части повышения максимального предела наказания в виде лишения свободы до восьми лет произошли только в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». До момента переоценки степени общественной опасности прошло более семи лет.

В этом смысле последний Национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 гг., указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478, раздел VIII которого посвящен вопросам реализации мер по противодействию коррупции в организациях, осуществляющих деятельность в частном секторе экономики (курсив наш – С.М.), стал по сути первым нормативным актом, в рамках которого было обращено серьезное внимание не только на проблему коррупции в государственном секторе, но и на коррупцию в частном секторе. Вместе с тем, безусловно, коррупция в государственном секторе – это ядро общей коррупции.

Охарактеризуем систему преступлений, совершаемых в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и систему

противодействия коррупции в государственном секторе. Для этого определимся с пониманием системы преступлений коррупционной направленности (коррупционных преступлений).

Как известно, в настоящее время в России, для целей статистического учета перечень преступлений коррупционной направленности определяется в соответствии с утверждённым указанием Генеральной прокуратуры и МВД России, в соответствии с приложением № 23 к указанию, Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 25 декабря 2020 г. № 738/11/3 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». Интересным является тот факт, что в п. 1 приложения определяются признаки преступлений коррупционной направленности. В частности, установлено, что «к преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки: 1) наличие *надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния*, к которым относятся *должностные лица*, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, *лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации*, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ; 2) *связь деяния со служебным положением субъекта*, отступлением от его прямых прав и обязанностей; 3) обязательное наличие у субъекта *корыстного мотива* (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); 4) совершение преступления только с *прямым умыслом* (курсив по тексту наш – С.М.).

Исключением являются преступления, не отвечающие указанным требованиям, *но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством* (курсив наш – С.М.), а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав, либо незаконного представления такой выгоды».

Представляется, что указанные признаки преступлений коррупционной направленности можно отнести к числу таковых условно. Скорее всего в этом случае можно говорить о некоторых характерных чертах большинства преступлений, относящихся к их числу. Дело даже не в том, что базовое понятие преступления в обозначенной понятийной конструкции имеет свои признаки и

не один из них не указан в данном случае, что признаки описываются через характеристику отдельных признаков, некоторых элементов составов соответствующих преступлений. А в том, что некоторые из обозначенных, таким образом, признаков не распространяются на отдельные даже основные (относящиеся к числу таковых без дополнительных условий) преступления. Например, признаки, предусмотренные в п. п. п. 1, 2, 3 не относятся к преступлениям, предусмотренным ч. ч. 1-4 ст. 204 «Коммерческий подкуп», ст.ст. 291 «Дача взятки», 204.1 «Посредничество в коммерческом подкупе», 291.1 «Посредничество во взяточничестве» УК РФ и т.д. Безусловно, можно говорить о том, что из обозначенного правила в ряде случаев допускаются исключения. Однако, тогда возникает закономерный вопрос: для чего вводить признаки, характеризующие определенную группу преступлений, которые по сути не являются таковыми.

Далее представлены перечни преступлений, относящихся к перечню без дополнительных условий; преступления, относящиеся к перечню, в соответствии с международными актами, при наличии в статистической карточке основного преступления, отметки о его коррупционной направленности; преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом; преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации и т.д. К числу преступлений, относящихся к перечню преступлений коррупционной направленности без дополнительных условий, в соответствии с указанным приложением № 23 относятся 16 преступлений, закрепленные в ст. ст. 141.1 *«Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»*, 184 *«Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса»*, п. «б» ч. 3 ст. 188 *«Контрабанда»* (статья утратила силу), ст.ст. 200.5 *«Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок»*, 200.7 *«Подкуп арбитра (третейского судьи)»*, 201.1 *«Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа»*, 204 *«Коммерческий подкуп»*, 204.1 *«Посредничество в коммерческом подкупе»*, 204.2 *«Мелкий коммерческий подкуп»*, п. «а» ч. 2 ст. 226.1 (даным пунктом соответствующей статьи предусмотрена ответственность должностного лица с использованием своего служебного положения за контрабанду взрывчатых веществ, оружия и т.п.), п. «б» ч. 2 ст. 229.1

(этим пунктом соответствующей статьи предусмотрена ответственность должностного лица с использованием своего служебного положения за контрабанду наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и т.п.), ст.ст. 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» (ответственность по данной статье предусмотрена для должностных лиц), 290 «Получение взятки», 291 «Дача взятки», 291.1 «Посредничество во взяточничестве», 291.2 «Мелкое взяточничество» УК РФ. Основные преступления коррупционной направленности Ю. П. Гармаев условно делит на три группы: составы взяточничества (ст.ст. 290, 291, 291.1, 291.2 УК РФ), коммерческого подкупа (ст.ст. 204, 204.1, 204.2 УК РФ) и ряд других: ст. 141.1, ст. 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, п. «а» ч. 2 ст. 226.1, п. «б» ч. 2 ст. 229.1 УК РФ¹⁰⁴. Весьма интересным представляется тот факт, что два из пяти преступлений, через которые выводится определение понятия «коррупция», речь в данном случае идет о злоупотреблении полномочиями и служебным положением, согласно указанию Генпрокуратуры России, МВД России № 1 от 25 декабря 2020 г. № 738/11/3, не относятся даже к числу основных преступлений коррупционной направленности.

Однако, как было указано ранее, помимо основных преступлений коррупционной направленности, признаваемых таковыми без дополнительных условий, относятся еще значительное количество преступлений, признаваемых таковыми «при наличии определенных условий», по выражению Ю. П. Гармаева, – коррупционных «под условием», точнее при наличии определенного криминообразующего признака или признаков. Перечни указанных преступлений, разделенные на 8 групп, содержатся в пп.пп. 3.1-3.7 приложения № 23 к указанию Генпрокуратуры России, МВД России № 1 от 25 декабря 2020 г. № 738/11/3. В рамках одной из обозначенных групп указанных преступлений относятся, например, преступления, предусмотренные ст.ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», 286 «Превышение должностных полномочий», 292 «Служебный подлог» УК РФ и ряд других, которые будут признаваться преступлениями коррупционной направленности при совершении их из корыстной мотивации. Дело в том, что по конструкции этих составов они могут быть также совершены из «иной личной заинтересованности» (в частности, составы, предусмотренные ч. 1 ст. 285 УК РФ, ч. 1 ст. 286 УК РФ и ч. 1 ст. 292 УК РФ). Для наглядности все 8 групп преступлений, относящиеся к преступлениям коррупционной направленности при наличии определенных условий, приведены в виде таблицы (табл. 1).

Таблица 1. Преступления, относящиеся к коррупционной направленности при наличии определенных условий

¹⁰⁴ Гармаев Ю.П. Основы методики расследования коррупционных преступлений: курс лекций. – Улан-Удэ: Изд-во БГУ, 2018. С. 6.

Группа преступлений, относящиеся к коррупционной направленности при наличии определенных условий	Перечень преступлений, относящиеся к определенной группе преступлений коррупционной направленности при наличии определенных условий
преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке основного преступления отметки <i>а) о его коррупционной</i>	<i>ст.ст. 174, 174.1, 175, ч. 3 ст. 210, ст. 210.1 (пп. 3.1)</i>

<i>направленности</i>	
преступления, относящиеся к перечню <i>а) в соответствии с международными актами</i> при наличии в статистической карточке основного преступления отметки <i>б) о его коррупционной направленности</i>	<i>ст.ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309 (пп. 3.2)</i>
преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления <i>а) с корыстным мотивом</i>	<i>пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст.ст. 170, 200.4, 200.6, 201, 202, чч. 2 и 2.1 ст. 258.1, ст.ст. 285, 285.1, 285.2, 285.3, 285.4, чч. 1 и 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286, ст. 292, ч. 3 ст. 299, чч. 2 и 4 ст. 303, ст. 305 (пп. 3.3)</i>
преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки <i>а) о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации</i>	<i>ч. 4 ст. 188, п. «в» ч. 3 ст. 226, ч. 3 ст. 226.1, ч. 2 ст. 228.2, п. «в» ч. 2 ст. 229, чч. 3 и 4 ст. 229.1 (пп. 3.4)</i>

<p>преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки <i>а) о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и б) с корыстным мотивом</i></p>	<p><i>чч. 3 и 4 ст. 183, п. «б» ч. 4 ст. 228.1, п. «б» ч. 2 ст. 228.4, ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, чч. 3 и 3.1 ст. 258.1, п. «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 260, чч. 1 и 3 ст. 303, ст.ст. 322.1, 322.2, 322.3</i> (пп. 3.5)</p>
<p>преступления, отнесение которых к перечню зависит <i>а) от времени (даты) совершения преступления (в случае, когда установить время совершения преступления не представляется возможным - от даты его выявления; (дата < 01.01.2013)) б) при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом,</i></p>	<p><i>п. «б» ч. 3 ст. 228.1</i> (пп. 3.5.1)</p>
<p><i>государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и в) с корыстным мотивом</i></p>	
<p>преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметок <i>а) о коррупционной направленности преступления, б) о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, в) с использованием своего служебного положения</i></p>	<p><i>чч. 3, 4, 5, 6 и 7 ст. 159, чч. 3 и 4 ст. 159.1, чч. 3 и 4 ст. 159.2, чч. 3 и 4 ст. 159.3, ст. 159.4, чч. 3 и 4 ст. 159.5, чч. 3 и 4 ст. 159.6, чч. 3 и 4 ст. 160, чч. 3 и 4 ст. 229</i> (пп. 3.6)</p>

<p>преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки <i>а) о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, б) с использованием своего служебного положения и в) с корыстным мотивом</i></p>	<p>ч. 5 ст. 228.1 (пп. 3.7)</p>
--	---------------------------------

Далее в соответствии с п. 4 приложения № 23 к указанию Генпрокуратуры России выделяются преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности. К их числу относятся общее и специальные виды мошенничества, предусмотренные ст.ст. 159-159.6 УК РФ, а также преступления, предусмотренные ст.ст. 169 «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности», 178 «Ограничение конкуренции» и 179 «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения» УК РФ.

Таким образом, к преступлениям коррупционной направленности относится очень широкий перечень преступлений при наличии определенных криминообразующих признаков. Число этих преступлений не ограничивается только основными преступлениями коррупционной направленности, он также включает в себя преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий и способствующие совершению преступлений коррупционной направленности. В приложения № 23 к указанию Генпрокуратуры России, МВД России № 1 от 25 декабря 2020 г. № 738/11/3 указаны *68 статей* УК РФ (в т.ч. 2 утратившие силу), содержащих преступления, составы преступлений коррупционной направленности и *193* таких *составов* (в т.ч. 6 утратившие силу), что составляют примерно *18 %* и *20 %* соответственно от общего количества статей Особенной части УК РФ (376) и содержащихся в ее рамках составов преступлений (931) на момент принятия вышеназванного указания. Основная масса преступлений коррупционной направленности относится к преступлениям против: экономики (раздел VIII УК РФ), государственной власти (раздел X УК РФ), значительно меньшая их часть – к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка (раздел IX УК РФ), и самая маленькая их часть – к преступлениям против личности (раздел VII УК РФ). Для наглядности перечень и количество статей УК РФ их содержащих, а также количество составов соответствующих преступлений приведены в виде таблицы (табл. 2).

Таблица 2. Перечень и количество статей УК РФ, содержащих составы

преступлений коррупционной направленности

Раздел УК РФ, содержащий преступления коррупционной направленности	Перечень статей УК РФ, содержащих преступления коррупционной направленности	Количество статей УК РФ, содержащих преступления коррупционной направленности	Количество составов преступлений коррупционной направленности
Раздел VII «Преступления против личности» УК РФ	ст. 141.1 (основное)	3	4
	п.п. «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142 («под условием»)		
Раздел VIII «Преступления в сфере экономики» УК РФ	ст. 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст.ст. 200.5, 200.7, 201.1, 204, 204.1, 204.2 (основные)	28 (в т.ч. 2 утратили силу)	102 (в т.ч. 6 утратили силу)
	ч.ч. 3, 4, 5, 6 и 7 ст. 159, ч.ч. 3 и 4 ст. 159.1, ч.ч. 3 и 4 ст. 159.2, ч.ч. 3 и 4 ст. 159.3, ст. 159.4, чч. 3 и 4 ст. 159.5, чч. 3 и 4 ст. 159.6, чч. 3 и 4 ст.ст. 160, 170, 174, 174.1, 175, чч. 3 и 4 ст.		
	183, ч. 4 ст. 188, ст.ст. 200.4, 200.6, 201, 202 («под условием»)		
	ст.ст. 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6 (за исключением случаев, указанных выше), ст.ст. 169, 178, 179 (способствующие)		

Раздел IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» УК РФ	п. «а» ч. 2 ст. 226.1, п. «б» ч. 2 ст. 229.1 (основные)	13	24
	ч. 3 ст. 210, ст. 210.1, п. «в» ч. 3 ст. 226, ч. 3 ст. 226.1, п. «б» ч. 3, п. «б» ч. 4, ч. 5 ст. 228.1, ч. 2 ст. 228.2, п. «б» ч. 2 ст. 228.4, п. «в» ч. 2, ч.ч. 3 и 4 ст. 229, ч.ч. 3 и 4 ст. 229.1, ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, ч.ч. 2, 2.1, 3 и 3.1 ст. 258.1, п. «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 260 («под условием»)		
Раздел X «Преступления против государственной власти» УК РФ	ст.ст. 289, 290, 291, 291.1, 291.2 (основные)	24	63
	ст.ст. 285, 285.1, 285.2, 285.3, 285.4, ч.ч. 1, 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286, ст.ст. 292, 294, 295, 296, ч. 3 ст. 299, ст. 302, ч.ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 303, ст.ст. 305, 307, 309, 322.1, 322.2, 322.3 («под условием»)		
ИТОГО:		68 (в т.ч. 2 утратили силу)	193 (в т.ч. 6 утратили силу)

Интересным представляется тот факт, что наряду с понятием «преступления коррупционной направленности» в нормативных актах встречается понятие «коррупционные преступления». В частности, последний из обозначенных терминов употребляется в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 (п.п. 43, 46), или в Указании Генпрокуратуры России от 14 мая 2019 г. № 341/86. В абз. 6 преамбулы постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 (ред. от 24.12.2019) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» указывается о «рассмотрении уголовных дел о взяточничестве (статьи 290, 291 и 291.1 УК РФ) и об иных связанных с ним преступлениях, в том числе коррупционных (в частности,

предусмотренных статьями 159, 160, 204, 292, 304 УК РФ)...». Таким образом, к коррупционным преступлениям относятся составы взяточничества и иные связанные с ним преступления, в том числе коррупционные, перечень последних является неисчерпывающим. Интересен тот факт, что во вторую группу преступлений попали как преступления, отнесенные к основным преступлениям коррупционной направленности (ст. 204 УК РФ), к числу таковых под «условием» (ст.ст. 159, 160, 292 УК РФ), либо даже к числу «способствующих» (ст. 159 УК РФ), так и вообще не отнесенные к преступлениям коррупционной направленности (ст. 304 УК РФ) в соответствии с приложением № 23 к указанию Генпрокуратуры России МВД России № 1 от 25 декабря 2020 г. № 738/11/3.

В науке предлагаются различные подходы к определению признаков и видов коррупционных преступлений¹⁰⁵. В идеале понятие и систему коррупционных преступлений следует отразить и в рамках УК РФ. Соответствующее понятие следует использовать и в целях формирования статистической отчетности, либо необходимо установить четкое разграничение между системой коррупционных преступлений и системой преступлений коррупционной направленности, где последняя должна включать в себя более широкий круг преступных деяний при наличии у них определенных криминообразующих признаков. Существующая в настоящее время ситуация лишней раз свидетельствует об отсутствии единообразного, непротиворечивого понятийного аппарата в сфере правового регулирования противодействия коррупции.

Определившись с характеристикой преступлений коррупционной направленности, представляется целесообразным понять, каков масштаб коррупционной преступности.

По оценкам криминологов, в государственном секторе это составляет не менее 75-80% от всех преступлений коррупционной направленности.

В контексте характеристики и динамики в таблице приведено общее количество преступлений коррупционной направленности, начиная с 2012 г. (за десять последних лет), т. е. с момента их выделения в качестве самостоятельной группы в структуре преступности в России.

¹⁰⁵ Бугаевская Н.В. Коррупционные преступления: виды и особенности субъекта. – М.: Юрлитинформ, 2015. 200 с.

год регистрации преступлений	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021 мые	
регистрация преступлений, их соотношение												
коррупционной направленности			49513	42505	32204	32455	32924	29634	30495	30991	30813	35051
Коммерческий подкуп		1212	1958	1557	1802	1165	840	740	990	1162	1216	
Получение взятки						*	3188	3499	3988	4174	5020	
Дача взятки	9758	11521	11893	13311	9984		2272	2612	3174	3649	4499	

*

до 2016 г. в краткой характеристике состояния преступности в Российской Федерации зарегистрированных преступлений в виде получения и дачи взятки суммировалось и обозначалось как взяточничество.

Преступления коррупционной направленности составляют относительно небольшой процент от всех зарегистрированных в России преступлений. В 2021 г. с учетом роста их числа на 13,8% (до 35051) их количество составило 1,75% от общего числа зарегистрированных в России преступлений (2004404)¹¹⁰. По оценкам некоторых криминологов, примерно 95 % коррупционных преступлений носят латентный характер¹¹¹.

При этом наиболее негативные тенденции роста проявились в контексте преступлений, связанных с взяточничеством (основная часть которых совершается именно в органах государственной власти и органах местного самоуправления), которые составили более половины (точнее 53%) от всех преступлений коррупционной направленности (18591 преступление). Рост числа зарегистрированных преступлений составил 27,8% (рост случаев получения взятки (5020) – на 20,3%, дачи взятки (4499) – на 23,3%, мелкого взяточничества (7031) – на 33,3%, и, наконец, посредничества во взяточничестве (2041) – на 40,7%). За последние 5 лет общее количество зарегистрированных основных преступлений, как дача и получение взятки выросло с 5460 (в 2017 г.) до 9519 (в 2021 г.). По сути, основной рост преступлений коррупционной направленности в этот период – с 29634 преступлений в 2017 г. до 35051 преступления в 2021 г., – обусловлен ростом преступлений, связанных с взяточничеством. В этой связи представляется, что преступления коррупционной направленности в государственном секторе в настоящее время составляют не менее 85-90%.

Существенный процент в числе зарегистрированных деяний указанной направленности составляют преступления, связанные с коммерческим подкупом – 1457 (в т.ч. коммерческий подкуп – 1216, мелкий коммерческий подкуп – 241).. В целях комплексного восприятия количества зарегистрированных в 2021 г. основных преступлений приведем их в виде таблицы:

¹¹⁰ Официальный сайт МВД РФ: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/28021552/> (дата обращения: 22.05.2022 г.). ¹¹¹ Смирнов А.М. Латентная преступность в России: учебное пособие. – М.: Юрлитинформ, 2013. С. 67.

Основные преступления коррупционной направленности	Количество в 2021 г.
Статья 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»	0
Статья 184 «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса»	0
Статья 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок»	21
Статья 200.7 «Подкуп арбитра (третейского судьи)»	0
Статья 201.1 «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа»	15
Статья 204 «Коммерческий подкуп»	1216
Статья 204.1 «Посредничество в коммерческом подкупе»	73
Статья 204.2 «Мелкий коммерческий подкуп»	241
<i>Пункт «а» ч. 2 ст. 226.1 «Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ...»</i>	1539 (по всем составам)
<i>Пункт «б» ч. 2 ст. 229.1 «Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров...»</i>	695 (по всем составам)
Статья 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности»	20
Статья 290 «Получение взятки»	5020
Статья 291 «Дача взятки»	4499
Статья 291.1 «Посредничество во взяточничестве»	2041
Статья 291.2 «Мелкое взяточничество»	7031
ИТОГО:	20177 + (статистика по составам ст.ст. 226.1 и 229.1 УК РФ)

Достаточно интересным представляется тот факт, что некоторые преступления коррупционной направленности, относящиеся к числу основных (к перечню преступлений коррупционной направленности без дополнительных условий) традиционно имеют минимальные показатели по числу зарегистрированных преступлений. В частности, по сути нулевые показатели зарегистрированных преступлений идут из года в год по преступлениям, предусмотренным ст.ст. 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников

референдума», 184 «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса», ст.ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок». К числу преступлений, которые преобладают в оставшейся части зарегистрированных преступлений коррупционной направленности, следует выделить присвоения и растраты (ст. 160 УК РФ), злоупотребление и превышение должностных полномочий (ст.ст. 285 и 286 УК РФ).

Резюмируя вышесказанное, отметим, что к данным преступлениям относится очень широкий перечень, который содержит примерно 18 % статей от общего количества Особенной части УК РФ (376) и представлен 20 % составом преступлений (931). В 2021 г. с учетом роста числа преступлений коррупционной направленности на 13,8% (до 35051), что во многом обусловлено ростом числа случаев взяточничества (на 27,8%). И также в 2021 г. 53% от всех преступлений коррупционной направленности составило взяточничество. В этой связи представляется, что преступления коррупционной направленности в государственном секторе в настоящее время составляет не менее 85-90%.

Библиография

1. Гармаев Ю.П. Основы методики расследования коррупционных преступлений: курс лекций. – Улан-Удэ: Изд-во БГУ, 2018.
2. Бугаевская Н.В. Коррупционные преступления: виды и особенности субъекта. – М.: Юрлитинформ, 2015. 200 с.
3. Смирнов А.М. Латентная преступность в России: учебное пособие. – М.: Юрлитинформ, 2013.

Антикоррупционная политика в органах местного самоуправления

Талан Мария Вячеславовна, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права, Казанского (Приволжского) федерального университета,

Аглямова Гульназ Махияновна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета,

Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы в современный период развития российского государства выступает одной из важнейших задач государственного управления. Для успешной борьбы с коррупцией как явлением необходимо не только пресекать преступления коррупционной направленности и привлекать виновных лиц к уголовной ответственности, но и предупреждать их проявление, выявлять причины и условия, способствующие коррупционному поведению государственных и муниципальных служащих.

В соответствии с состоянием преступности в России за январь 2022 года Генеральная прокуратура Российской Федерации зарегистрировала более 3,9 тысяч деяний коррупционной направленности. В их структуре на факты взяточничества приходится около половины выявленных преступлений (+4,4 %, 1,9 тыс.). Каждый третий факт является мелким взяточничеством (+4,7 %, 619). Относительно предшествующего года размер ущерба, причиненного преступлениями коррупционной направленности, сократился с 10,1 млрд. руб. до 2,7 млрд. руб., не превысив показатель января 2020 г. (3,7 млрд. руб.)¹⁰⁶.

«В сравнении с предшествующим годом на 18,7 % увеличился массив преступлений коррупционной направленности (с 10 000 до 11 900)» указано в сборнике. В структуре этих преступлений около половины приходится на факты взяточничества, совокупный массив которых впервые за пять лет превысил отметку в 5000 деяний. За год их число выросло примерно на 20%. «В каждом третьем случае размер взятки не превышал 10 000 руб.», рассказали в ведомстве.

¹⁰⁶ Состояние преступности в России за январь 2022 года. Генеральная Прокуратура Российской Федерации. Ежемесячный сборник за январь 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 18.05.2022).

Кратный рост числа коррупционных преступлений в январе - марте отмечен в 13 регионах, в том числе в Волгоградской (409) и Белгородской (162) областях, Приморском крае (124), Пензенской (83) и Томской (75) областях.

Антикоррупционная политика в органах местного самоуправления проводится на основе федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления. Например, в Республике Татарстан – это закон Республики Татарстан «О противодействии коррупции в Республике Татарстан». Особенность данного закона – аналогичность, повторность с Федеральным законом. К примеру, в пункте 1 статьи 1 указано, что «понятия «коррупция», «противодействие коррупции», используемые в настоящем законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Исходя из статьи 2 «Задачи антикоррупционной политики» и статьи 3 «Основные принципы антикоррупционной политики» Республики Татарстан, по содержанию идентичны с федеральным законодательством. Различие же начинается со статьей 4 «Субъекты антикоррупционной политики», где ими являются: государственные органы; органы местного самоуправления; специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан; организации, общественные объединения и физические лица, вовлеченные в пределах их полномочий в решение задач по реализации антикоррупционной политики; средства массовой информации.

В пункте 1 статье 8.1 «Основные меры обеспечения антикоррупционной политики» Республики Татарстан включают такие меры, как антикоррупционная экспертиза; антикоррупционный мониторинг; антикоррупционные образование и пропаганда.

Современная юридическая наука имеет много научного материала, касающегося антикоррупционной политики в Российской Федерации. В частности, следует выделить диссертационные исследования и монографии В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунеева, Н.Ф. Кузнецовой, В.С. Чершинцева, О.Р. Абрамовской, Э.Р. Коробова, Т.А. Басовой, Б.В. Волженкина, Ю.В. Голика, С.В. Максимова, А.В. Фадеева. Можно констатировать, что основной массив работ по антикоррупционной проблематике составляют исследования, касающиеся отдельных узких вопросов и механизмов в сфере противодействия коррупции. При всей значимости таких работ является очевидным, что практика фрагментарных исследований оказалась неэффективной с точки зрения формирования единой комплексной антикоррупционной политики. Среди работ, посвященных собственно только ей, можно назвать труды В.В. Сыроватко, А.В. Чуманова, И.Н. Клюковской, И.А. Александровой, В.В. Астанина, В.П. Копачева, С.Ю. Новичкова и др.

Судьба российского государства, его безопасность, экономическое развитие целиком зависит от того, насколько готово наше российское общество бороться с коррупцией. Как справедливо отмечает А.Г. Хабибуллин:

«Коррупция является своего рода индикатором состояния безопасности общества»¹⁰⁷.

В обзорах судебной практики Верховного Суда Российской Федерации отмечается: «Для обеспечения государственной и общественной безопасности, российскому государству потребовалось выработать антикоррупционную политику»¹⁰⁸.

Рассмотрим, в чем смысл антикоррупционной политики в целом и антикоррупционной политики в частности.

А. В. Малько полагает, что правовая политика – это системная, последовательная, научно обоснованная деятельность «государственных и муниципальных органов, которая направлена на создание механизма эффективного правового регулирования с целью цивилизованного использования юридических средств, правопорядка и законности, формирования нового уровня правовой культуры, укрепление дисциплины»¹⁰⁹.

По нашему мнению, антикоррупционная политика в органах местного самоуправления - деятельность государства, направленная на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией на муниципальном уровне, осуществление последовательных и разносторонних мер государства и общества, с целью устранения причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни муниципального образования.

Принципами антикоррупционной политики являются: партнерство субъектов формирования и реализация мер антикоррупционной политики; приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы с коррупцией; недопустимость установления антикоррупционных стандартов ниже уровня, определенного законами государства; недопустимость возложения на один и тот же субъект антикоррупционной политики ответственности за разработку, реализацию и контроль мер антикоррупционной политики; поддержание оптимальной численности лиц, замещающих государственные должности, и лиц, состоящих на государственной и муниципальной службах; целевое бюджетное финансирование мер антикоррупционной политики, применяемых органами государственной власти и местного самоуправления и их учреждениями; признание повышенной общественной опасности

¹⁰⁷ Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения. Российское законодательство: состояние и проблемы // Журнал Российского права. 2007 №2. 2007. С.46.

¹⁰⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2021): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10 ноября 2021 г. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 1-2.

¹⁰⁹ Сажина С.С. Антикоррупционная политика, как направление правовой политики российского государства. Современные социально-экономические процессы: проблемы, закономерности, перспективы: сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Пенза, 20 апреля 2018 года. Пенза: «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г.Ю.), 2018. С. 90.

коррупционных правонарушений лиц, замещающих должности, предусмотренные конституцией и иными законами государства; недопустимость ограничения доступа к информации о фактах коррупции, коррупциогенных факторах и мерах реализации антикоррупционной политики¹¹⁰.

К целям антикоррупционной политики, по мнению Милославского В. Г. можно отнести: минимизацию и устранение коррупционных проявлений во всех сферах жизнедеятельности общества; охрану и защиту прав и свобод человека; развитие правового государства; достижение магистральной цели развития современных демократических обществ - высокого уровня обеспечения прав человека, высокого уровня социально-правовой защищенности личности¹¹¹.

«С юридической точки зрения в антикоррупционной политике существуют три уровня: концептуальный, законодательный, правоприменительный»¹¹².

На концептуальном уровне, с целью обеспечения эффективной борьбы с коррупционными проявлениями в обществе, осуществляется разработка оптимальной теоретической модели государственно-властной деятельности.

На законодательном уровне осуществляется уголовное правотворчество.

На правоприменительном уровне, за совершение коррупционных преступлений начинают применяться нормы уголовного права.

По нашему мнению, концептуальный уровень не должен ограничиваться разработкой антикоррупционных проектов правовых реформ, он должен включать в себя и выработку мер по воспитанию в обществе отрицательного отношения и нетерпимости к любым фактам проявления коррупции.

Элементы антикоррупционной политики были разработаны наукой еще в начале двухтысячных годов.

Ими являются: формирование понятия, целей и принципов антикоррупционной политики; деятельность по охране прав и свобод человека и гражданина; установление приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определение системы субъектов реализации антикоррупционной политики; определение компетенции органов публичной власти в формировании и реализации антикоррупционной политики; определение и проведение антикоррупционных начал в правотворческой и

¹¹⁰ Ахтямова А.Р., Бакирова Р.Р., Раянова Л.И., Тухбатуллина З.В., Шакирова Д.А. Антикоррупционная политика государства // Студенческий вестник. 2017. № 16 (16). С. 18.

¹¹¹ Милославский В.Г. Меры, методы и их влияние в антикоррупционной политике России и общественных отношениях. Молодой ученый. 2016. № 8 (112). С. 597.

¹¹² Савинов Л.В. Сравнительный анализ антикоррупционной политики России и зарубежных стран. Сравнительная политика. 2021. Т. 12. № 2. С. 27.

правоприменительной деятельности; формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами¹¹³.

Исследователи на основе анализа мирового опыта выделяют четыре основные модели борьбы с коррупцией¹¹⁴.

1. Тоталитарная модель предполагает всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм. И хотя недостатком такого подхода является нарушение прав человека, в то же время эта модель борьбы с коррупцией обеспечивает корреляцию между уровнем властных полномочий должностного лица и степенью его ответственности. При этом риск быть привлеченным к уголовной ответственности и понести наказание возрастает для лиц, которые находятся ближе к вершине власти. Такая модель характерна для современного Китая.

2. Авторитарная модель предполагает выборочную реализацию уголовной ответственности должностных лиц, так как выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него получение правового иммунитета. При этом у денег как таковых в данной модели лишь второстепенное значение, поскольку мотивация стремления вхождения людей во власть заключается в обеспечении собственной безопасности и безнаказанности. В этой модели борьбы с коррупцией заложены процессы деградации власти и ее последовательного коррумпирувания. Многие элементы такой модели были присущи России в середине 90-х годов прошлого столетия.

3. Олигархическая модель предполагает реализацию уголовной ответственности в соответствии с клановым подходом – «свой-чужой», т. е. власть защищает «своих» от привлечения к уголовной ответственности всеми доступными способами, а на «чужих» собирают компрометирующий материал и стремятся дать ему законный ход. При воплощении в жизнь данной модели в России огромную роль играют деньги, с помощью которых решаются многие вопросы, а сама борьба с коррупцией становится орудием борьбы за власть.

4. Либеральная модель, характерными признаками которой выступают полная безответственность, безнаказанность и вседозволенность. Такая модель борьбы с коррупцией складывается в период революционных потрясений, когда новая власть еще не овладела функциями управления и сознательно провоцирует разрушительные процессы.

¹¹³ Пешкова О. А. Формирование антикоррупционной политики в свете антикоррупционной деятельности общественных организаций. Студенческий вестник. 2019. № 7-2 (51). С. 74.

¹¹⁴ Шумакова Ж.В. Антикоррупционная политика в современной России. Инновационный потенциал развития общества: взгляд молодых ученых: сборник научных статей Всероссийской научной конференции перспективных разработок, в 2-х томах, Курск, 01 декабря 2020 года. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. С. 456.

На наш взгляд, ценность антикоррупционной политики в органах местного самоуправления, как правовой, в целом, состоит в том, что на концептуальном уровне ее формирования модель борьбы с коррупцией может и должна быть выбрана сознательно. А системный подход в борьбе с коррупцией позволит совместить удачные элементы различных моделей.

Таким образом, осуществление антикоррупционной политики в органах местного самоуправления, основанная на разработке и реализации антикоррупционных программ, представляет собой систему предупреждения, ограничения и пресечения коррупции на постоянной основе. Она должна включать ряд аспектов: четкое осмысление сущности коррупции, анализ причин неудач борьбы с ней, существующих предпосылок к коррупционному поведению и ограничений; четкие и продуктивные принципы государственной антикоррупционной политики.

Основанием для анализа современной антикоррупционной политики в органах местного самоуправления в России, самого факта ее наличия и необходимости ее совершенствования является множественность различных мер и отдельных мероприятий по противодействию коррупции, закрепленных в современном законодательстве, которые реализуются на муниципальном уровне.

Говоря о системе мер противодействия коррупции в органах местного самоуправления, прежде всего, стоит констатировать наличие различных моделей правового обеспечения борьбы с коррупцией в муниципальном образовании.

По мнению исследователей, есть основания выделить две модели правового обеспечения такой борьбы: это «модель точечных ударов» и модель системного воздействия¹¹⁵.

«Модель точечных ударов» предполагает поиск нескольких наиболее значимых звеньев правовой системы, создав или, исправив которые можно запустить механизм борьбы с коррупцией. В правовом плане названная модель реализуется, во-первых, через внесение «антикоррупционных» поправок в отдельные нормативные акты; во-вторых, через принятые отдельного принципиально нового закона.

Теоретически достоинствами рассматриваемой модели являются ее малая ресурсоемкость, ориентированность на решение конкретных задач, большая вероятность достижений успеха, а также относительная легкость законодательного воплощения (внести отдельные изменения в действующие нормативно-правовые акты проще, чем разрабатывать комплексный документ, тем более кодифицированного характера). Однако на практике эти достоинства не подтверждаются. Гипертрофированное антикоррупционное нормотворчество

¹¹⁵ Молчанова М.А. Меры по предупреждению коррупции в организациях: основные направления и перспективы развития. Безопасность бизнеса. 2018. № 6. С. 44.

последних лет породило не столько создание реальных рабочих механизмов борьбы с коррупцией, сколько их имитацию.

Вторая модель - модель системного воздействия предполагает использование программно-целевого подхода и разработку на его основе комплексных (межотраслевых) нормативно - правовых актов.

Российское правотворчество с момента начала целенаправленной борьбы с коррупцией ориентировалось именно на эту модель. И среди политиков, и среди ученых популярна идея создания антикоррупционного «миникодекса», который бы объединил в себе различные антикоррупционные нормы. Основные идеи и этапы антикоррупционной политики закреплены в «Национальной стратегии противодействия коррупции» и «Национальных планах противодействия коррупции», а также в муниципальных программах противодействия коррупции. Например, Муниципальная антикоррупционная программа города Набережные Челны.

Исходя из накопленного опыта, меры по активному противодействию коррупции можно подразделить на две достаточно общие группы. В первую группу входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, конкурентными коррупционерами. Вторую группу образуют меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией, с тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник. Таким образом, второе направление включает в себя предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства¹²².

Пантелеев В. Ю. отмечает: «Современное законодательство предусматривает большое количество мер борьбы с коррупцией. Противодействие коррупции стало одним из основных направлений

¹²² Воронцов С.А. Основы противодействия коррупции: учебно-методическое пособие. Ростов-наДону: Южно-Российский институт управления филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ЮРИУФ РАНХиГС), 2016. С.

37политики в современной России и фактически становится функцией государства»¹¹⁶.

¹¹⁶ Пантелеев В.Ю. Антикоррупционное право России: системный анализ. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Екатеринбург: Уральский институт управления - филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2022. С. 87.

1. Декларирование доходов и расходов гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и предоставление федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Козлов Т. Л. пишет: «Правовой основой декларирования таких сведений является Федеральный закон РФ «О противодействии коррупции» № 2730-ФЗ от 25 декабря 2008 г., а также Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. «О представлении, гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»»¹¹⁷.

Данный указ утверждает положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и формы справок указанных лиц о доходах, об имуществе и имущественных обязательствах.

2. Создание в федеральных государственных органах специальных подразделений в виде отделов в департаментах (управлениях) по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы. В настоящее время в 76 федеральных государственных органах созданы такие подразделения, в 22 из них отдельные должностные лица кадровых служб наделены соответствующими полномочиями. Например, в муниципальном образовании Набережные Челны Республики Татарстан работает помощник Мэра города по вопросам противодействия коррупции и Комиссия по координации работы по противодействию коррупции при Мэре города Набережные Челны. Информация о реализации мер антикоррупционной политики ежегодно предоставляется помощником Мэра города по вопросам противодействия коррупции. В 2021 году проведено 8 заседаний, на которых рассмотрено 89 материалов. По итогам заседаний комиссии, 11 муниципальных служащих привлечены за коррупционные правонарушения к дисциплинарной ответственности в виде замечания¹²⁵.

3. Установление порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах склонения федеральных государственных и муниципальных служащих к коррупционным преступлениям.

Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных преступлений.

¹¹⁷ Козлов Т.Л. Правовые основы противодействия коррупции. Университет прокуратуры Российской Федерации, Крымский юридический институт (филиал). Симферополь: ООО «Издательство Типография «Ариал», 2020. С. 35. ¹²⁵ Информация о реализации мер антикоррупционной политики за 2021 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nabchelny.ru/company/page/111/248> (Дата обращения: 18.05.2022).

4. Установление порядка урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, который регламентирован статьей 19 Федерального закона РФ от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

5. Создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа. Состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения.

6. Принятие кодекса этики и служебного поведения государственных служащих.

Основной целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения госслужащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета госслужащего, доверия граждан к государству и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения госслужащих. Знание и соблюдение госслужащим положений Типового кодекса является одним из критериев оценки качества его профессиональной деятельности и служебного поведения.

7. Одним из эффективных механизмов сдерживания коррупции являются электронные сервисы. Положительная динамика в этом вопросе прослеживается в указах, например, принят Указ Президента РФ №232 от 25 апреля 2022 года «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции "Посейдон" и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». У «Посейдона» будет практически неограниченный доступ к самой разной информации: официальным базам, социальным сетям, внутренним документам по государственным и муниципальным служащим. Искусственный интеллект должен искать все пересечения и совпадения для выявления достоверности предоставленных сведений о доходах и расходах.

8. Одним из наиболее важных элементов антикоррупционной политики является антикоррупционный мониторинг, т.е. мониторинг состояния и динамики коррупции и мер по борьбе с ней. Представляется, что сегодня - это одно из наиболее слабых звеньев формируемой антикоррупционной политики, поскольку до настоящего времени в стране не создана какая-либо структура, которая бы осуществляла данную деятельность. Стоит отметить, что

антикоррупционные мониторинги проводятся на уровне субъектов Федерации или муниципальных образований, однако носят разовый и единичный характер.

9. Институты общественного контроля - еще один эффективный фактор противодействия коррупции. Общественный (гражданский) контроль традиционно рассматривается как один из наиболее эффективных механизмов борьбы с коррупцией, однако в современной Российской Федерации отсутствуют условия для его успешного функционирования.

Таким образом, рассмотрев вопросы антикоррупционной политики в органах местного самоуправления необходимо констатировать, что в настоящее время прослеживается тенденция постоянного развития антикоррупционного законодательства в данной области, совершенствования уже существующих механизмов противодействия коррупции. При этом в России законодательство не сводится сегодня лишь к уголовно-правовым мерам, а охватывает широкий круг регулирования различных сфер деятельности. Заданный вектор представляется авторам правильным, поскольку совершенно очевидно, что противодействовать коррупционным проявлениям только уголовно-правовыми средствами в условиях нынешнего времени не представляется возможным. Стоит признать, что за последние годы в осуществлении антикоррупционной политики в органах местного самоуправления сделан значительный шаг вперед, что дает определенные надежды на совершенствование мер антикоррупционной политики в целом и достижение определенных результатов в обозримом будущем.

Библиография

1. Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения. Российское законодательство: состояние и проблемы // Журнал Российского права. 2007 №2. 2007.
2. Сажина С.С. Антикоррупционная политика, как направление правовой политики российского государства. Современные социальноэкономические процессы: проблемы, закономерности, перспективы: сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Пенза, 20 апреля 2018 года. Пенза: «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г.Ю.), 2018.
3. Ахтямова А.Р., Бакирова Р.Р., Раянова Л.И., Тухбатуллина З.В., Шакирова Д.А. Антикоррупционная политика государства //Студенческий вестник. 2017. № 16 (16).
4. Милославский В.Г. Меры, методы и их влияние в антикоррупционной политике России и общественных отношениях. Молодой ученый. 2016. № 8 (112).
5. Савинов Л.В. Сравнительный анализ антикоррупционной политики России и зарубежных стран. Сравнительная политика. 2021. Т. 12. № 2. С. 27.
6. Пешкова О. А. Формирование антикоррупционной политики в свете антикоррупционной деятельности общественных организаций.

Студенческий вестник. 2019. № 7-2 (51).

7. Шумакова Ж.В. Антикрупционная политика в современной России. Инновационный потенциал развития общества: взгляд молодых ученых: сборник научных статей Всероссийской научной конференции перспективных разработок, в 2-х томах, Курск, 01 декабря 2020 года. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020.
8. Молчанова М.А. Меры по предупреждению коррупции в организациях: основные направления и перспективы развития. Безопасность бизнеса. 2018. № 6.
9. Воронцов С.А. Основы противодействия коррупции: учебнометодическое пособие. Ростов-на-Дону: Южно-Российский институт управления филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ЮРИУФ РАНХиГС), 2016.
10. Пантелеев В.Ю. Антикрупционное право России: системный анализ. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Екатеринбург: Уральский институт управления - филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2022.
11. Козлов Т.Л. Правовые основы противодействия коррупции. Университет прокуратуры Российской Федерации, Крымский юридический институт (филиал). Симферополь: ООО «Издательство Типография «Ариал», 2020. С. 35.

Мониторинг криминогенной безопасности среды

Дядькин Дмитрий Сергеевич, доктор юридических наук, доцент, директор института государства и права Сургутского государственного университета, профессор Югорского государственного университета, адвокат, член Совета Адвокатской палаты ХМАО-Югры

В соответствии с Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации от 20 ноября 2013 года, Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» деятельность по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности является приоритетной. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», направленный на повышение открытости органов власти для граждан. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Правительством Российской Федерации в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти от 30 января 2014 г. № 93-р поставлены задачи:

- комплексного повышения качества официальных интернет-сайтов государственных органов, доступных в сети Интернет для всех аудиторий и содержащих актуальную информацию о деятельности государственных органов и порядке предоставления государственных услуг;
- повышения прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- обеспечения доступа к общедоступной информации в сети Интернет в форме открытых данных.

Более того, в юридической науке в настоящее время начинают формироваться концептуальные основы нового научного направления «Судебная география», включая предпосылки её создания, научной и теоретической разработанности, как в России, так и за рубежом. Предметом данной научной области является изучение возможности применения географических методов и средств в уголовном праве, уголовном процессе и в

судебной деятельности в целом, через научное направление «Судебная география»¹¹⁸.

При этом следует отличать предмет судебной географии от предмета криминалистической географии и юридической географии (правовой географии). Если первый касается изучения влияния географических факторов на уголовное судопроизводство и криминологические признаки преступности, то второй – касается использования знаний геофизики, геодезии и других наук о Земле в криминалистическом знании о раскрытии и расследовании преступлений. Зарубежные коллеги существенно продвинулись именно в криминалистическом направлении - «Геофорензике» (Forensic geography), которая изучает криминалистические аспекты, связанных с поиском захоронений трупов, изучения рельефа местности в местах совершения преступлений и геомоделирования мест совершения преступлений для криминалистических нужд. Юридическая же география изучает различные правовые системы государств на карте мира, их историю и эволюцию развития. Отдельно выделяется научное направление «география преступности» («криминальная география»), которое имеет предметом исследование криминальной обстановки и уровень преступности в различных регионах страны.

Однако настоящая система мониторинга криминогенной безопасности среды по своей сути представляет собой географическую информационную систему (ГИС) отражения и анализа мест совершения преступлений для дальнейшего построения географических и демографических моделей, связанных с картографической информацией о проживании населения, а также выработки криминологических решений относительно причин выявленных и отраженных преступлений и возможных мер их предупреждения. Таким образом, данная ГИС по своему предмету относится к научному знанию «судебная география» и «география преступности» и позволяет решать прежде всего вышеобозначенные задачи с точки зрения криминологического знания, в том числе и в аспекте формирования юридического знания геоурбанистики.

Непосредственными методами анализа получаемой информации должны выступать современные методы, которые в своей основе объединяются такой прикладной наукой как «юрисометрика»¹²⁷. Непосредственными методами анализа выступают BigData, предикативные и иные алгоритмы, методы искусственного интеллекта. В своей совокупности они позволяют получить быстрый и качественный результат относительно

¹¹⁸ Абдулвалиев А.Ф. Применение географического подхода в совершенствовании уголовного законодательства // Научное пространство России: генезис и трансформация в условиях реализации целей устойчивого развития сборник научных статей по итогам Национальной научно-практической конференции.

Санкт-Петербург, 2020. - С.190 – 193; Замятин Д.Н. Гуманитарная география: пространство, воображение и взаимодействие гуманитарных наук // Социологическое обозрение. Т.9. №3.2010. С.25-50; Шоткинов С. А. География преступности: Вопросы теории и региональные проблемы Сибири. Сибирский Юридический Вестник. - 2001. - № 3; Forensic geography. Dr. Steven M. Graves. California State University, Northridge //URL:http://www.csun.edu/~sg4002/courses/Forensic/497F_home.html (дата обращения 30.08.2019); Branco, Patrícia. City/Courthouse Building: A Mirror Game. Examining Connections Between Courthouse Buildings and Location in the Urban Environment // Int J Semiot Law 32:597–620. <https://doi.org/10.1007/s11196019-09622-7>.

¹²⁷ Дядькин Д.С. Введение в юрисометрику : монография / Д. С. Дядькин ; Департамент образования и науки Ханты-Мансийского авт. окр. - Югры, Сургутский гос. ун-т Ханты-Мансийского авт. окр., Каф. уголовного права и криминологии. - Сургут : Изд-во СурГУ, 2007. - 115 с.

сопоставления демографических, социальных данных, данных относительно урбанизации территории, геоданных с данными криминогенного характера, а также их эффективно визуализировать. Целями программы мониторинга являются:

- повышение информированности граждан об уровне общественной безопасности, правопорядке и безопасности среды обитания;
- повышение прозрачности деятельности правоохранительных органов и уровня доверия к ним граждан;
- обеспечения доступа к общедоступной информации в сети Интернет в форме открытых данных о криминогенности отдельных территорий, видах преступлений и их характере, совершаемых в определенных местах и в определенное время.

Основными задачами программы являются:

- сбор, обработка и консолидация данных о текущей криминогенной обстановке на определенной территории (округе, муниципальном образовании, районе или отдельном месте муниципального образования) в определенное время;
- анализ и интерактивная обработка информации, приведение ее в вид, дающий представление о криминогенной безопасности различных сред обитания (жилых районов, улиц, парков, образовательных учреждений и т.д.);
- мониторинг качества работы правоохранительных органов и их отдельных подразделений;
- прогнозирование, предупреждение и реагирование на криминогенные угрозы безопасности среды.

Концепция программы и планируемые показатели. Автоматизация сбора, обработки, управление и анализ относительно криминогенной безопасности региона на основе компьютерных технологий при рациональном использовании сопутствующих ресурсов.

В соответствии с концепцией программы «Мониторинг криминогенной безопасности среды» предполагается создание в сети интернет-портала с информацией о криминогенной обстановке на территории ХантыМансийского автономного округа, его отдельных муниципальных образований в режиме интерактивного доступа к информации о совершенных преступлениях и правонарушениях различных категорий в определенных местах и времени.

Реализация программы требует разработки геоинформационной системы, аккумулирующей информацию о криминогенной обстановке (рабочее название ГИС «Криминогенная обстановка»). Пример картографического предоставления информации изображен на рис .1 (числа в кругах отображают количество совершенных преступлений в районе).



Рис. 1 –Картографическое предоставление информации по криминогенной обстановке

Данная система должна быть реализована на основе многозвенной архитектуры и включать в себя: Web - сервер, систему управления базами данных, сервис картографических данных, мобильные клиентские приложения, клиентские приложения (браузеры) (рис. 2).

Сервер приложений - реализует основную бизнес логику взаимодействия объектов системы, обеспечивает взаимодействие серверного и клиентского приложений на основе протокола TCP/IP, транслирует запросы к серверу базы данных и обрабатывает его ответы.

Сервер баз данных (СУБД) - работает с системой управления базами данных типа MS SQL Server или эквивалент.

Сервис картографических данных – предоставляет web-доступ к динамическим картам, слоям, объектам и данным атрибутов.

Клиент – приложение, запущенное в браузере клиентского оборудования.

Мобильный клиент – приложение, выполненное на основе аппаратной платформы IOS и Android.

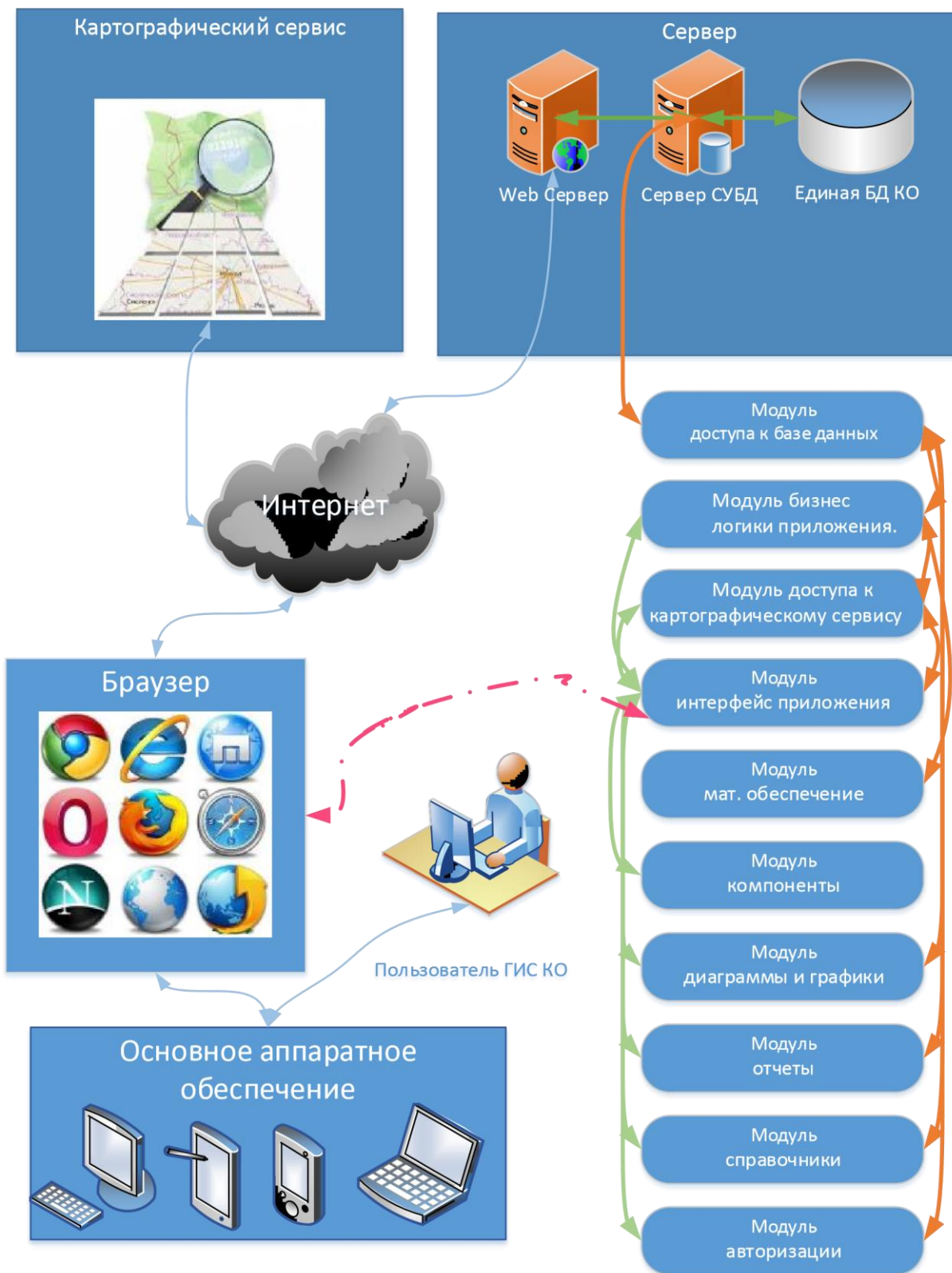


Рис. 2 – Архитектура взаимодействия модулей ГИС «Криминогенная обстановка»

Цели создания системы. Создание единого информационного пространства криминогенной обстановки на основе информационных технологий, позволит достичь следующих целей:

- создание централизованного информационного хранилища данных по криминогенной обстановке, обеспечивающего накопление актуальных и хранение ретроспективных данных;

- обеспечение пользователей системы инструментом, позволяющим оперативно получать информацию по криминогенной обстановке; инструментом анализа и обработки данных, интерактивной визуализации и представления данных, в том числе с использованием геоинформационных технологий.

В системе предусмотрен механизм разделения привилегий зарегистрированных пользователей на основе выполняемой ими роли:

- Неавторизованный пользователь имеет возможность осуществлять поиск и просмотр информации в системе.

- Авторизованный пользователь Регистратуры МВД.

В дополнение ко всем возможностям неавторизованного пользователя имеет право создавать, дополнять разделы информации, которые относятся к его подразделению с предшествующим согласованием у более приоритетных пользователей. Имеет право регистрировать преступления по параметрам: класс преступления, локация, время и др. параметры.

- Авторизованный пользователь Управления МВД.

Обладает полномочиями присущими пользователю Регистратор, а также функциями управления подразделением и обработки информации. Доступны функции детального анализа данных и статистики по региону.

- Администратор. Авторизованный пользователь, обладающий полномочиями по управлению правами пользователей в системе. Функции формирования справочной информации.

Планируемые показатели от реализации программы:

- повышение реального уровня безопасности жизни населения, обеспечения защищенности посредством информирования граждан о реальной криминогенной обстановке среды в определенных местах и определенном времени;

- повышение уровня доверия населения к работе правоохранительных органов и органов исполнительной власти по обеспечению безопасности;

- снижение уровня преступности, посредством усиления борьбы с преступностью, проявляющей себя наиболее остро в отдельных сферах жизнедеятельности.

Библиография

1. *Абдулвалиев А.Ф.* Применение географического подхода в совершенствовании уголовного законодательства // Научное пространство

России: генезис и трансформация в условиях реализации целей устойчивого развития сборник научных статей по итогам Национальной научнопрактической конференции. Санкт-Петербург, 2020. - С.190 – 193.

2. *Замятин Д.Н.* Гуманитарная география: пространство, воображение и взаимодействие гуманитарных наук // Социологическое обозрение. Т.9. №3.2010. С.25-50.

3. *Шоткинов С. А.* География преступности: Вопросы теории и региональные проблемы Сибири. Сибирский Юридический Вестник. - 2001. - № 3. 4. Forensic geography. Dr. Steven M. Graves. California State University, Northridge //URL:http://www.csun.edu/~sg4002/courses/Forensic/497F_home.htm 1 (дата обращения 30.08.2019).

5. *Branco, Patrícia.* City/Courthouse Building: A Mirror Game. Examining Connections Between Courthouse Buildings and Location in the Urban Environment // Int J Semiot Law 32:597–620. <https://doi.org/10.1007/s11196-01909622-7>.

6. *Дядькин Д.С.* Введение в юрисометрику : монография / Д. С. Дядькин ; Департамент образования и науки Ханты-Мансийского авт. окр. - Югры, Сургутский гос. ун-т Ханты-Мансийского авт. окр., Каф. уголовного права и криминологии. - Сургут : Изд-во СурГУ, 2007. - 115 с.

Роль публичных органов власти в профилактике правонарушений

Берндт Анастасия Анатольевна,
преподаватель кафедры уголовного права
и уголовного процесса Югорского
государственного университета

Органы публичной власти в своей деятельности решают не только общесоциальные задачи, но оказывают профилактическое общесоциальное воздействие на противоправные деяния.

Такие меры представляют собой деятельность, не связанную с обеспечением и поддержанием правопорядка в обществе всех органов государственной власти и местного самоуправления, направленную на совершенствование всей системы общественных отношений в обществе, в результате которой предупреждается преступность¹¹⁹.

Они направлены на улучшение жизнедеятельности людей, снятие социальной напряжённости в обществе, снижение уровня алкоголизации,

¹¹⁹ Криминология : учебник / под общ. ред. В. И. Гладких. – М. : Юстиция, 2021. – 474 с.

наркомании населения и т.д. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», перед органами государственной власти поставлены следующие стратегические задачи: воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций; формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся; обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, кардинальное повышение комфортности городской среды, укрепления российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации; создания (реконструкции) культурно-образовательных и музейных комплексов; культурно-досуговых организаций клубного типа на территориях сельских поселений, развития муниципальных библиотек; увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и др.

Однако результаты, достигнутые при решении данных задач, воздействуют на преступность не прямо, а опосредовано, реализация от них наступает через длительное время, эффективность данных мер в профилактике правонарушений достаточно низкая¹²⁰. Но их реализация совместно с специально-криминологическими мерами позволяет достигать максимальный результат в предупреждении противоправной деятельности. К тому, как указывают многие исследователи¹²¹, использование только мер принуждения не позволяет снизить уровень всех противоречий в обществе, которые и являются источником всех форм проявления преступности.

По своему содержанию меры общесоциального характера могут включать меры экономического, социального, политического, идеологического, духовно-нравственного характера.

Меры экономического характера направлены на устранение негативных явлений в экономике. Данные меры в целом должны улучшать жизнедеятельность людей, стимулировать экономическую активность общества.

¹²⁰ Прокументов, Л. М. Криминология. Общая часть : учеб. пособие / Л. М. Прокументов, А. В. Шеслер. – Томск : ИД Томск. гос. ун-та, 2017. С. 198.

¹²¹ Алексеев, А. И. Криминологическая профилактика / А. И. Алексеев, С. И. Герасимов, А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2001. С. 14-25.; Казак, Б. Б. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел / Б. Б. Казак, Н. В. Михайлова, В. М. Столяренко // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 39; Прокументов, Л. М. Предмет отечественной криминологии // Л. М. Прокументов, А. В. Шеслер // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – Т. 13, № 3. – С. 379.

Меры социального характера направлены как на социальную защищенность всех граждан, создании социальных гарантий для них, так и их надлежащей защиты в органах государственной власти.

Меры политического характера направлены на устранение коррумпированности органов государственной власти, которая порождает почву для многочисленных правонарушений.

Меры идеологического и духовно-нравственного характера должны быть направлены на уважение к традиционным ценностям – семье, детству, труду т.д.

Данные меры реализуются широким кругом субъектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. К ним относятся Президент России, все органы законодательной, исполнительной власти и органы местного самоуправления. Они реализуются посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц, а также в ходе правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, на эти органы возложены задачи по определению нормативной основы профилактики правонарушений, всего комплекса прав и обязанностей участников профилактической деятельности, планирование, координация, контроль за их работой¹²².

При этом следует выделить ряд полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, которые осуществляют непосредственное профилактическое воздействие на выявление и устранение причин, порождающих противоправные деяния, условий и факторов, способствующих и облегчающих его совершению, и в первую очередь, социально-криминогенную среду общества.

В этом плане необходимо отметить значение органов власти, реализующих государственные и муниципальные программы профилактики правонарушений.

Согласно обзору о реализации в субъектах РФ мероприятий в сфере профилактики правонарушений отмечается, что на региональном уровне государственные программы ориентированы на профилактику детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; профилактику рецидивной преступности, постпенитенциарной ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы; профилактику алкоголизма и наркомании; привлечение граждан к участию в охране общественного порядка и профилактике правонарушений; обеспечение и охрану общественного порядка

¹²² Каримова, Г. Ю. Особенности предупреждения преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел / Г. Ю. Каримова, Э. Р. Голубева // Право: ретроспектива и перспектива. – 2020. – № 1 (1). – С. 53.

с использованием технических средств аппаратнопрограммного комплекса «Безопасный город»¹²³.

Подобные программы профилактики правонарушений реализуются и на муниципальном уровне.

Вместе с тем, потенциал программного метода органами государственной власти и местного самоуправления используется в не полной мере, охват противоправных форм поведения явно недостаточный в связи с отсутствием достаточного финансирования. Так, в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры РФ по противодействию преступности»¹²⁴, прокуроры субъектов РФ, городов и районов неоднократно отмечали недостатки в реализации региональных и муниципальных программ профилактики правонарушений. В качестве причин указывали недостаточное финансирование, а также недостаточное внимание к проблемам алкоголизации и наркомании общества, что приводит к росту преступлений, совершённых в состоянии алкогольного и наркотического опьянения¹²⁵. Кроме того, в настоящее время недостатком современных программ на местном уровне является участие в них исключительно только органов местного самоуправления, муниципальных организаций и представителей общественности. Но перечень показателей таких программ содержит показатели, отражающие состояние преступности (уровень преступности, доля общеуголовных преступлений, совершенных на улице, в числе зарегистрированных общеуголовных преступлений и др.). Бесспорно, что на эти показатели, прежде всего, оказывает влияние деятельность органов МВД, Росгвардии и других правоохранительных органов. Соответственно оценка эффективности реализации муниципальных программ при системе таких показателей является не вполне необъективной. Уместно в качестве индикаторов программы использовать динамику отдельных преступлений и правонарушений, например, совершенных несовершеннолетними.

Кроме того, недостаточно внимания уделено вопросам нормативно-правового обеспечения участия в профилактике представителей общественности. Правовой механизм реализации гражданами права на участие

¹²³ Обзор о реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий в сфере профилактики правонарушений в 2015 году. – URL: <https://мвд.рф/document/8109795> (дата обращения: 16.12.2021).

¹²⁴ Об организации работы органов Прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 янв. 2012 г. № 7. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/zakon/ord?item=4723312> (дата обращения: 25.05.2022).

¹²⁵ В прокуратуре Курской области состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов по вопросам профилактики преступлений и правонарушений. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=6929768> (дата обращения: 25.05.2022); В прокуратуре края состоялось координационное совещание руководителей правоохранительных органов края, посвященное профилактике правонарушений и преступлений. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=14799498> (дата обращения: 25.05.2022).

в охране общественного порядка закреплен Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», в частности, он устанавливает принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, и народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

Однако участие представителей общественности в профилактике правонарушений предполагает в том числе и взаимодействие с субъектами предпринимательства, что предопределяет некоторые особенности в формах такой профилактической деятельности. Законодатель же четко не определил формы и методы определенных направлений деятельности. Отсутствие четкого нормативного регулирования профилактической деятельности общественных объединений и граждан в указанной сфере препятствует развитию деятельности организаций подобного рода, усложняет механизм их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления¹²⁶.

Имеющиеся недостатки в деятельности общественных объединений, содействующих правоохранительным и контрольно-надзорным органам, неинформированность общества о таких объединениях и о формах их деятельности способствует развитию новых видов мошенничества и дискредитирует институт общественного контроля в глазах общества. Так, в последнее время участились случаи мошенничества под видом общественников, зарабатывающих на обмане кассиров, у которых покупают спиртное. Например, в очереди в магазине в час «пик» молодой человек в маске и шапке либо чрезмерно накрашенная девушка, которые на вид выглядят достаточно взросло, покупают огромное количество продуктов, среди которых банка пива. Кассир просит показать документы. Покупатель делает вид, что не может найти его в сумке, возмущается, что у него трое детей и ему четвертый десяток. Его зачастую поддерживает очередь, нежелающая ждать разрешения конфликта. Иногда кассир под таким давлением продает товар. Когда товар оплачен, среди которого банка пива, старший заявляет, что на него зарегистрирована общественная организация. Торговая организация естественно заинтересована в том, чтобы решить вопрос с псевдообщественниками по-хорошему, и те, таким образом, зарабатывают на этом¹²⁷.

С этой целью необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором расширить предмет регулирования, дополнив его правом участия общественных

¹²⁶ Горный, М.Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. N 2. С. 219– 231; Хомутов, М.В. Состояние и проблемы правового регулирования участия социально ориентированных некоммерческих организаций в предупреждении преступлений / М.В. Хомутов // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С.220– 226.

¹²⁷ Как зарабатывают на продаже алкоголя несовершеннолетним URL: <https://www.bfm.ru/news/465494> (дата обращения: 25.05.2022).

организаций и граждан в профилактике правонарушений, а также предусмотреть в нем такую форму участия граждан и общественных организаций, как проверка общественным инспектором.

Таким образом, органы публичной власти, выполняя общесоциальные задачи развития общества, осуществляют профилактику противоправных деяний. При этом участвуют в профилактике правонарушений непосредственно, через реализацию государственных и муниципальных программ профилактики правонарушений, в том числе через привлечение к ней представителей общественности. Вместе с тем, необходима разработка и реализация государственных и муниципальных программ с системой показателей, способных объективно оценивать достигнутые показатели, а также предусматривающие достаточное финансирование. Также необходимы изменения законодательных актов, конкретизирующих участие в них, общественных объединений и граждан.

Библиография

1. Криминология: учебник / под общ. ред. В. И. Гладких. – М. : Юстиция, 2021. – 474 с.
2. Прокументов, Л. М. Криминология. Общая часть: учеб. пособие / Л. М. Прокументов, А. В. Шеслер. – Томск : ИД Томск. гос. ун-та, 2017. – 284 с.
3. Алексеев, А. И. Криминологическая профилактика / А. И. Алексеев, С. И. Герасимов, А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2001. – 496 с.
4. Казак, Б. Б. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел / Б. Б. Казак, Н. В. Михайлова, В. М. Столяренко // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 39–42.
5. Прокументов, Л. М. Предмет отечественной криминологии // Л. М. Прокументов, А. В. Шеслер // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – Т. 13, № 3. – С. 369–384.
6. Каримова, Г. Ю. Особенности предупреждения преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел / Г. Ю. Каримова, Э. Р. Голубева // Право: ретроспектива и перспектива. – 2020. – № 1 (1). – С. 51–56.
7. Горный, М.Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. N 2. С. 219– 231.
8. Хомутов, М.В. Состояние и проблемы правового регулирования участия социально ориентированных некоммерческих организаций в предупреждении преступлений / М.В. Хомутов // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С.220– 226.

Опыт работы исправительного центра города Сургута Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

Алиев Зияфат Гаджиевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель Института государства и права Сургутского государственного университета

Часть 2 статьи 43 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) предусматривает положение о том, что наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации 1997 года (далее – УИК РФ) вообще не содержит нормы о целях наказания. Вместе с тем, в ч.1 ст.1 УИК РФ предусматриваются цели уголовноисполнительного законодательства: исправление осужденных; предупреждение совершения новых преступлений осужденными и предупреждение совершения новых преступлений иными лицами. Поэтому, крайне важно, чтобы в общество вернулся законопослушный гражданин, уважающий законы и человеческие ценности.

Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ в действующий УК РФ были внесены изменения в главу 9 «Понятие и цели наказания. Виды наказаний». Законодателем введена новая статья – статья 53.1 «Принудительные работы». Однако Положения УК РФ (в ред. ФЗ от 07.12.2011 № 420-ФЗ) в части принудительных работ стали применяться лишь с 01.01.2017. и, как следствие, одновременно с этим в УИК РФ была включена отдельная глава 8.1 «Исполнение наказания в виде принудительных», которая содержит нормы, предусматривающие порядок исполнения наказания в виде принудительных работ.

Как верно подмечено в научной литературе – «осознание неэффективности традиционных средств контроля над преступностью, более того – негативных последствий такого распространенного вида наказания как лишение свободы, приводит к поискам альтернативных решений как стратегического, так и тактического характера»¹²⁸. Включение в систему уголовных наказаний, наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, является одним из направлений государственной политики, связанной с гуманизацией российского уголовного законодательства, в том числе, касающейся всё нарастающей правоприменительной практики замены

¹²⁸ Отечественные записки: электронная версия журнала. 2008. № 2 (41). URL.: <http://www.stranaoz.ru/2008/nakazanie-kriminologicheskiiy-podhod> (дата обращения: 18.05.2022). С. 41.

неотбытой части наказания в виде лишения свободы более мягким видом наказания.

В настоящее время, в Российской Федерации, на учете 40 исправительных центров и 164 изолированных участков, функционирующих как исправительный центр, состоят 10 712 осужденных на принудительные работы¹²⁹. Безусловно, замена неотбытой части наказания в виде лишения свободы более мягким видом наказания является поощрительным институтом уголовно-исполнительного права не только в силу указания об этом в части 4 ст.113 УИК РФ, но и потому, что при его применении происходит значительное изменение правового статуса осужденного в сторону улучшения. Например, осужденным разрешается то, что, как правило, запрещено во время отбывания лишения свободы в исправительной колонии.

И, судя по тому, с какой частотой в судах ХМАО – Югры рассматриваются ходатайства осужденных о замене им неотбытой части наказания в виде лишения свободы принудительными работами, численность данной категории осужденных будет только расти.

28 декабря 2021 года в городе Сургуте Ханты-Мансийского автономного округа – Югре был открыт первый, и пока единственный участок, функционирующий как исправительный центр, исполняющий уголовное наказание в виде принудительных работ, при федеральном казенном учреждении «Лечебное исправительное учреждение № 17» Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре.

Здание исправительного центра состоит из четырех этажей площадью 4,5 тыс. кв. м. с общим лимитом наполнения 210 осужденных, которые смогут отбывать наказание по месту жительства, что способствует, во-первых, более комфортному отбыванию наказания, а во-вторых, положительно влияет на процесс исправления. К соблюдению всех предусмотренных уголовно-исполнительным и другим законодательством Российской Федерации норм и правил отбывания наказания стремятся не только те осужденные, кому судом заменена неотбытая часть наказания принудительными работами с отбыванием наказания в исправительном центре, но и осужденные, отбывающие лишение свободы в исправительных учреждениях. О чем свидетельствует снижение уровня нарушений (в том числе и злостных) установленного порядка отбывания наказания осужденными, отбывающими лишение свободы в исправительных колониях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Как известно, условия отбывания лишения свободы в исправительных учреждениях существенно отличаются (как правило, в худшую сторону) от условий, предусмотренных в исправительных центрах. Кроме того, осужденные,

¹²⁹ Федеральная служба исполнения наказаний: [сайт].
<https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>.

осознавая реальную возможность не отбывать в полном объеме срок лишения свободы, назначенный по приговору суда в исправительной колонии, путем хорошего поведения и добросовестного отношения к труду, стремятся досрочно возместить вред потерпевшим, причиненный в результате совершения преступления.

Деятельность участка осуществляют восемь сотрудников Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, однако, с увеличением количества жителей центра, коллектив будет увеличиваться.

Стоит отметить, что в правоприменительной практике УФСИН России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, нормы ст.53.1 УК РФ, несмотря на вступление их в силу с 1 января 2017 года, длительное время не применялись, вследствие отсутствия в регионе исправительного центра, либо участка, функционирующего как исправительный центр, исполняющий уголовное наказание в виде принудительных работ. Основными видами наказаний, которыми суды ХМАО – Югры заменяли неотбытую часть лишения свободы, являлись исправительные работы и ограничение свободы. Такое положение оставалось неизменным вплоть до появления первого исправительного центра в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

На сегодняшний день в суды ХМАО – Югры уже направлено тридцать восемь ходатайств о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания в виде принудительных работ, с отбыванием оставшейся части срока наказания в указанном исправительном центре. Это, прежде всего, связано с совершенно иными, более благоприятными и комфортными условиями отбывания наказания в исправительном центре – они приближены к жизни обычного гражданина. Так, осужденные имеют возможность посещать общественные места, неограниченно общаться с родственниками, делать покупки, а также пользоваться мобильной связью и Интернетом. Общежитие оборудовано всем необходимым. Имеются две спальные комнаты, в которых установлены необходимая мебель и санузлы. Каждая комната рассчитана на двух человек. Для осужденных, проживающих в исправительном центре, предусмотрены помещения для приготовления и приема пищи, прачечные, помещение для нарушителей порядка и комната воспитательной работы с осужденными.

Благодаря имеющемуся оборудованию, осужденные имеют возможность самостоятельно готовить еду на кухне, либо получать пищу, приготовленную в исправительном учреждении, расходы на которую они оплачивают за счет собственных средств.

Для сотрудников, обеспечивающих функционирование участка, также созданы все необходимые условия. Территория центра оснащена видеонаблюдением и средствами дистанционного контроля.

Следует подчеркнуть, что принудительные работы применяются как альтернатива лишению свободы в основной массе за совершение преступлений небольшой или средней тяжести, а также как смягчение наказания в виде лишения свободы за добросовестное поведение в местах лишения свободы.

С целью поощрения, лицам, отбывшим не менее одной трети срока и не допускающим нарушений режима, может быть разрешено проживание на дому в пределах муниципального образования.

В случае отказа от работы без уважительных причин, либо совершения иного злостного нарушения установленного порядка отбывания наказания, предусмотренного правилами внутреннего распорядка, утвержденными Приказом Министерства юстиции РФ от 29 декабря 2016 г. № 329 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» или отсутствия более суток, наказание в виде принудительных работ может быть заменено на лишение свободы.

Трудовая адаптация даёт возможность лицам, не имеющим профессии, приобрести трудовые навыки и опыт работы, благодаря которому после освобождения у каждого появится больше возможностей для трудоустройства. Также человек, освободившийся из исправительного центра, может продолжить работу на том предприятии, где он отбывал наказание в виде принудительных работ.

В настоящее время лица, которым лишение свободы заменено на принудительные работы, заняты на производстве в ООО ДСК «Сибпромстрой», на базе которого и создан изолированный участок. Для трудоустройства необходимо иметь специальность, востребованную на предприятии, однако для тех, чье образование не позволяет выполнять работу, требующую профессиональных знаний, в индивидуальном порядке подбирается иная работа, но, в конечном итоге, ни один осужденный не остается без работы.

Проверить работу участка, функционирующего как исправительный центр в городе Сургуте, также решила Губернатор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Наталья Комарова, которая высоко оценила ход исполнения поручения заместителя Министра юстиции Российской Федерации Всеволода Вуколова о создании на территории Югры мест для трудоустройства и размещения осужденных к принудительным работам.

В феврале 2022 года заместитель Министра юстиции Российской Федерации Всеволод Вуколов в рамках визита в Ханты-Мансийский автономный округ - Югру в сопровождении первого заместителя Губернатора Югры Алексея Охлопкова и начальника Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре Александра Федорова также посетил первый в Ханты-Мансийском автономном округу – Югре участок, функционирующий как исправительный центр. Всеволод Вуколов ознакомился с бытовыми условиями, созданными для осужденных к принудительным работам.

В целом, открытый в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, изолированный участок, функционирующий как исправительный центр, во-первых, предоставляет городу Сургуту еще больше рабочей силы, во-вторых, положительно влияет на процесс исправления осужденных и стимулирует остальных к правопослушному поведению.

Раздел 4. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Структура государственной власти Донецкой Народной Республики

Введенская Виктория Владимировна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, доцент, начальник кафедры уголовного права и криминологии Государственного бюджетного учреждения высшего образования «Академия Министерства внутренних дел Донецкой народной Республики имени Ф.Э. Дзержинского» (г. Донецк, Донецкая Народная Республика)

Донецкая Народная Республика (далее – ДНР, Республика) – государство, провозгласившее о своей самостоятельности 07 апреля 2014 года, а уже 14 мая 2014 года в ДНР была принята Конституция, определившая, в частности, основы организации государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии со ст. 6 Конституции Донецкой Народной Республики государственная власть в ДНР осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательная власть, на основании ст. 63 Конституции ДНР, осуществляется Народным Советом Донецкой Народной Республики – Парламентом Донецкой Народной Республики – постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти ДНР (далее – Народный Совет). Народный Совет избирается сроком на пять лет и состоит из 100 депутатов. Депутаты Народного Совета избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Первым государственным органом ДНР, реализующим законодательные полномочия начиная с мая 2014 года, был Верховный Совет Донецкой Народной Республики. Документальных свидетельств деятельности данного законодательного органа, размещенных в открытом доступе – немного. Название органа не соответствовало Конституции ДНР. Легитимация Верховного Совета путем всеобщих выборов не осуществлялась.

Первые парламентские выборы в ДНР состоялись 02 ноября 2014 года, по итогам которых был сформирован первый состав Народного Совета Донецкой Народной Республики.

Судебная власть. На основании ст. 80 Конституции ДНР, правосудие в Донецкой Народной Республике осуществляется судом. В Республике действуют Верховный Суд Донецкой Народной Республики и иные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых определяются законом.

Так, согласно ч. 2 ст. 4 Закона ДНР «О судебной системе Донецкой Народной Республики» судебную систему ДНР составляют:

Конституционный Суд Донецкой Народной Республики, Верховный Суд Донецкой Народной Республики, а также Апелляционный суд Донецкой Народной Республики, Арбитражный суд Донецкой Народной Республики, районные, городские, межрайонные суды Донецкой Народной Республики, Военный суд Донецкой Народной Республики, составляющие систему судов общей юрисдикции.

Судебная система ДНР была создана Советом Министров Донецкой Народной Республики (Правительством Донецкой Народной Республики) 22 октября 2014 года.

Исполнительная власть – первая из ветвей государственной власти, сформировавшаяся в ДНР. Нам удалось установить точную дату формирования первого Правительства ДНР – 08 апреля 2014 года¹³⁰.

Следует обратить внимание на тот факт, что конституционный статус исполнительной власти ДНР в первой редакции Конституции (от 14 мая 2014 года) и в редакциях после 30 ноября 2018 года имеют существенные различия.

Так, в первой редакции Конституции ДНР исполнительную власть представляли Глава Донецкой Народной Республики и Совет Министров Донецкой Народной Республики (далее – Совмин ДНР), при этом Глава ДНР имел право совмещать свою должность с должностью Председателя Совета Министров ДНР (ст. 75 Конституции ДНР в редакции от 14.05.2014).

Такое положение, на наш взгляд, связано с личностью Первого Главы ДНР А.В. Захарченко, который возглавлял Совмин ДНР с 07 августа 2014 г., а на должность Главы ДНР был избран лишь по итогам первых выборов Главы Донецкой Народной Республики, состоявшихся в единый день голосования – 02 ноября 2014 г.

А.В. Захарченко совмещал должность Главы ДНР с должностью Председателя Совмина ДНР вплоть до своей гибели 31 августа 2018 г. После чего 30 ноября 2018 г. в Конституцию ДНР были внесены изменения,

¹³⁰ Введенская В.В. О Временном (переходном) Правительстве Донецкой Народной Республики // Мир и наука в XXI веке: глобальные вызовы и риски : сборник материалов IV Международной научной конференции цикла конференций «Мир и наука в XXI веке: глобальные вызовы и риски», Москва, 18 марта 2021 года. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2021. 184 с. – С. 120.

окончательно разделившие полномочия Главы ДНР и Председателя Правительства Донецкой Народной Республики. При этом было упразднено понятие «Совет Министров» и единственным органом, осуществляющим исполнительную власть ДНР, на основании ч. 1 ст. 75 Конституции ДНР стало Правительство Донецкой Народной Республики.

Система органов государственной исполнительной власти ДНР в нынешнем виде сформировалась к началу мая 2015 года и включает в себя: Правительство Донецкой Народной Республики; министерства Донецкой Народной Республики; государственные комитеты Донецкой Народной Республики; службы Донецкой Народной Республики; агентства Донецкой Народной Республики; инспекции Донецкой Народной Республики; иные органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

Структура системы органов государственной исполнительной власти ДНР сформировалась, по нашим данным, к началу мая 2021 г. и включает в себя Правительство Донецкой Народной Республики, 20 министерств, 6 государственных комитетов, 3 службы, 1 инспекцию, 3 управления, 1 фонд и 1 казначейство в статусе иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

Местное самоуправление. На основании ст. 82 Конституции ДНР в Республике признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти ДНР.

Закон ДНР «О местных выборах Донецкой Народной Республики» был принят Народным Советом ДНР в 2014 году. В сентябре 2015 года Центральная избирательная комиссия Донецкой Народной Республики приступила к подготовке проведения местных выборов, утвердив Порядок формирования и полномочия участковых избирательных комиссий на местных выборах. Однако местные выборы на территории ДНР не проводились до настоящего времени.

Причины этого, на наш взгляд, следует искать в тексте Комплекса мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 года (далее – Комплекс мер). Подписанный Контактной группой по урегулированию ситуации на Украине, после его одобрения Резолюцией Совета Безопасности ООН от 17 февраля 2015 г. № S/RES/2202 (2015), Комплекс мер вышел на уровень международного документа и последующее несоблюдение закрепленных в нем положений, обрело статус нарушения международных обязательств сторон.

Начало же диалога о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» является пунктом 4 Комплекса мер, к реализации которого следовало приступить в первый день после незамедлительного и

всеобъемлющего прекращения огня и отвода всех тяжелых вооружений обеими сторонами, чему посвящены первые три пункта Комплекса мер. И поскольку первые три пункта так и не были выполнены по настоящее время, Донецкая Народная Республика не смогла приступить к проведению местных выборов.

В ДНР функции и полномочия местного самоуправления на соответствующей административно-территориальной единице на сегодняшний день осуществляют местные администрации.

Действующие на основании «Временного (типового) положения о местных администрациях Донецкой Народной Республики», они создаются Главой ДНР в районных центрах и городах по мере освобождения территорий Республики и представляют соответствующие муниципальные общины. Местные администрации подлежат ликвидации после проведения местных выборов и формирования в соответствии с Конституцией ДНР органов местного самоуправления.

Влияние специальной военной операции на систему государственной власти и местное самоуправление в Донецкой Народной Республике.

21 февраля 2022 г., учитывая волеизъявление народа Донецкой Народной Республики и отказ Украины от мирного урегулирования конфликта в соответствии с Минскими соглашениями, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным подписан Указ № 71 «О признании Донецкой Народной Республики». Пунктом 4 данного указа Министерству обороны РФ было поручено обеспечить осуществление Вооруженными Силами Российской Федерации на территории Донецкой Народной Республики функций по поддержанию мира.

24 февраля 2022 г. Президент Российской Федерации выступил с обращением, в ходе которого объявил о принятом решении о проведении специальной военной операции, целями которой заявлены: защита людей, которые на протяжении восьми лет подвергаются издевательствам, геноциду со стороны киевского режима, демилитаризация и денацификация Украины, а также преданию суду тех, кто совершил многочисленные кровавые преступления против мирных жителей, в том числе и граждан Российской Федерации¹³¹.

После начала специальной военной операции, прежде всего, изменилась в сторону увеличения территория Донецкой Народной Республики.

Указом Главы ДНР от 03 марта 2022 г. № 45 в зону влияния и ответственности местных администраций Донецкой Народной Республики включены освобожденные территории, ранее временно находившихся под контролем Украины: 13 сел и поселков Новоазовского района, 18 сел и поселков

¹³¹ Обращение Президента Российской Федерации от 24 февраля 2022 года // Официальный сайт Президента России. – События [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/67843> (дата обращения 14.05.2022).

Тельмановского района, 5 сел Старобешевского района. Органам исполнительной власти предписано приступить к реализации своих полномочий на территориях освобожденных населенных пунктов, при необходимости, обеспечив создание территориальных органов.

В дальнейшем в Указ Главы ДНР № 45 были внесены изменения, дополнившие перечень населенных пунктов освобожденных территорий, переходящих под контроль ДНР: Указы Главы ДНР № 51 от 07.03.2022, № 71 от 12.03.2022, № 83 от 16.03.2022, № 90 от 17.03.2022, № 106 от 28.03.2022, № 126 от 09.04.2022, № 156 от 26.04.2022, № 196 от 08.05.2002, № 203 от 13.05.2022.

Кроме того, произошло временное перераспределение властных полномочий между Главой ДНР, законодательной и исполнительной властью в пользу Главы ДНР.

Так, на основании ст. 3 Закона ДНР «О некоторых вопросах государственного управления в связи с освобождением населенных пунктов Донецкой Народной Республики, временно находившихся под контролем Украины, и в условиях военного времени», Глава ДНР наделен полномочиями по изданию указов, имеющих силу закона, и в случае, если такие указы Главы ДНР имеют правовое регулирование иное, чем установленное законами, применяются указы Главы ДНР.

А в статусе Председателя Государственного комитета обороны Донецкой Народной Республики, созданного Указом Главы ДНР от 03 апреля 2022 г. № 121 как высший чрезвычайный государственный орган ДНР, в который, де-факто, вошли все члены Правительства Республики, Глава ДНР наделен правом на основе единоначалия издавать постановления, имеющие, высшую юридическую силу и являющиеся обязательными для исполнения всеми гражданами, государственными органами, организациями независимо от формы собственности.

Вместе с тем, происходящие в Донецкой Народной Республике в связи с проведением специальной военной операции процессы не повлияли на систему и структуру системы органов государственной исполнительной власти, которые ограничились созданием на освобождаемых территориях своих территориальных подразделений.

Таким образом, государственная власть в Донецкой Народной Республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

С момента своего создания исполнительная власть сыграла главенствующую роль в развитии Республики, фактически, создав систему судебных органов и организовав первые в истории Республики выборы в Народный Совет ДНР.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти ДНР. Ввиду действия Комплекса мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 г., одобренного Совбезом ООН,

местные выборы в ДНР не проводились до настоящего времени. Функции и полномочия местного самоуправления на соответствующей административно-территориальной единице в ДНР осуществляют местные администрации, создаваемые Главой ДНР в районных центрах и городах по мере освобождения территорий Республики.

Библиография

Введенская В.В. О Временном (переходном) Правительстве Донецкой Народной Республики // Мир и наука в XXI веке: глобальные вызовы и риски : сборник материалов IV Международной научной конференции цикла конференций «Мир и наука в XXI веке: глобальные вызовы и риски», Москва, 18 марта 2021 года.– М.: Изд-во МНЭПУ, 2021. 184 с. – С. 118-122.

Правовые основы организации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике (2014-2022 гг.)

Шестак Валентин Сергеевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделением по изучению проблем организации прикладных исследований в органах внутренних дел научно-исследовательского центра Академии МВД ДНР им. Ф.Э. Дзержинского (г. Донецк, Донецкая Народная Республика)

Местное самоуправление является важнейшим звеном публичной власти, которое дополняет и укрепляет государственную власть, но по своей природе является независимым институтом. В силу того, что местное самоуправление наиболее приближено к населению, оно способно в полной мере обеспечивать реализацию потребностей граждан, проживающих на конкретной территории, по сравнению с другими формами публичной власти.

Формирование системы местного самоуправления в Донецкой Народной Республике (далее ДНР) и его правовых основ в условиях военного положения осуществляется с большими трудностями как объективного, так и субъективного характера. Среди них необходимо назвать, с одной стороны, неполноту, несогласованность и непоследовательность законодательства о местном самоуправлении, а, с другой, проблемы в его практическом применении. Но, несмотря на эти трудности, на территории ДНР местная власть

действует и решает вопросы, которые и положено решать органам местного самоуправления. Жизнь в городах, поселках и селах идет: вода, тепло и газ приходят в дома, в школах учат детей, в больницах лечат, в магазинах покупают продукты, открыты и работают городские трамвайные, троллейбусные, автобусные маршруты, организованы междугородние автобусные маршруты, в т.ч. в Российскую Федерацию. Независимо от того, что в жилые дома и детские площадки попадают снаряды, и продукты в магазины не могут своевременно завезти из-за разрушений, и в больницы все чаще привозят раненых, а не больных, это не отменяет работу местной власти, а лишь усложняет ее. В этой связи исследование различных аспектов развития местного самоуправления в условиях военного положения сегодня приобретает актуальное значение.

В феврале 2014 года на Украине, при прямой поддержке определенных структур США и Европы, был совершен вооруженный государственный переворот. Приход к власти представителей правой радикальной идеологии и их первые решения, такие как отмена статуса русского языка, возведение идеолога украинского национализма С. Бандеры в ранг национального героя и др., вызвали ответную реакцию жителей Донецкой области не желавших жить в обществе дискриминации по национальному и языковому признакам.

07.04.2014 г. на съезде представителей административно-территориальных образований Донецкой области были провозглашены Декларация о суверенитете Донецкой Народной Республики и Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики. На день принятия этих решений в Донецкой области насчитывалось 52 города, 18 сельских и 21 городских районов, 131 поселок и 1118 сельских населенных пунктов, в которых проживало более 5 млн. чел. (10,4% населения Украины). Доля области в ВВП Украины составляла более 25%, экспорт продукции 15,6% от общеукраинского.

11 мая 2014 г. решения съезда представителей административно-территориальных образований – Декларация о суверенитете и Акт о государственной самостоятельности, были подтверждены на всенародном референдуме. В референдуме приняли участие 74,87% населения области, из которых поддержали государственный суверенитет - 89,7%. 14 мая 2014 г. Народным Советом принята Конституция Донецкой Народной Республики.

Основы правового регулирования местного самоуправления заложены в Конституции ДНР, поскольку задача по его обеспечению основывается на принципах конституционного строя и строго подчинена им.

Термин «местное самоуправление» в Конституции ДНР, без раскрытия его содержания и юридической природы, используется: в ст.2 – народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; в ст. 8 – в ДНР признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление, в пределах своих полномочий, самостоятельно. Органы местного

самоуправления не входят в систему органов государственной власти; в главе 8 - ст.ст.82,83 - местное самоуправление в ДНР обеспечивает, в соответствии с настоящей Конституцией и законом ДНР, самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Организация местного самоуправления, полномочия и порядок деятельности определяется законом. Вместе с тем, в переходных положениях (ст.86 Конституции) было предусмотрено применение на территории Республики законов и других правовых актов, действовавших до вступления в силу Конституции, в части ей не противоречащей. Главе Республики предоставлено право, до избрания органов местного самоуправления, назначать глав органов местного самоуправления.

Действующее на тот момент законодательство Украины о местном самоуправлении было представлено довольно большим массивом нормативно – правовых актов, которые в основном отвечали требованиям Европейской Хартии местного самоуправления от 15.10.1985 г. Это законы Украины «О местном самоуправлении в Украине» № 280/97-ВР от 21.05.1997 г., « О службе в органах местного самоуправления» № 2493- Ш от 07.06.2001 г., «О статусе депутатов местных советов» № 93-IV от 11.07.2002 г., «Об органах самоорганизации населения» №2625-III от 11.07.2001 г., «О всеукраинском и местных референдумах» № 1286-XII от 03.07.1991 г., «Об ассоциациях органов местного самоуправления» № 1275-VI от 16.04.2009 г. и др.

Провозглашение независимости Донецкой Народной Республики и последовавшая военная агрессия со стороны Украины с привлечением боевой техники и авиации, нанесением масштабных ракетно-бомбовых ударов по населенным пунктам Республики, потребовали создания системы органов, сил и средств обеспечения безопасности государства, защите прав и свобод граждан. Руководствуясь конституционными полномочиями, Советом Министров ДНР (ныне Правительство) с 25 мая 2014 г. на территории Республики введено военное положение, которое действует по настоящее время (Постановление Совета Министров № 6-5 от 25.05.2014 «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения»).

На период военного положения все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности на местах возложены на уполномоченных представителей Совета Безопасности ДНР. Совету Безопасности предоставлены такие права, как право проводить выборочную мобилизацию, привлекать граждан для выполнения оборонных работ, охраны объектов, объявлять временную транспортную повинность, устанавливать режим пропуска государственной границы и т.п. Уполномоченные представители Совета

Безопасности на местах наделены правом издавать соответствующие обязательные для всех акты и устанавливать за их неисполнение ответственность, вводить комендантский час, ограничивать или запрещать движение автотранспорта, устанавливать блок-посты, в районах боевых действий задерживать подозрительных лиц, принимать иные решения.

Уполномоченные представители Совета Безопасности наделены также правом формирования на местах военно-полевых судов. Военно-полевые суды по законам военного времени рассматривают дела о неподчинении распоряжениям и приказам военных властей, а также все преступления, совершенные во время несения службы. Кроме того, умышленные убийства и покушения на него, шпионаж, диверсия, поджог, мародерство, разбой, грабеж, хищение и повреждение военного имущества, распространение панических слухов или призывов к неподчинению военным властям, уклонение от военной службы или дезертирство. Таким образом, на местах были созданы органы военно-гражданской администрации, состоящие из органов военного управления и местных администраций. Указанное постановление Правительства фактически было первым нормативным правовым актом, который регулировал общественные отношения, возникающие в ходе вооруженного конфликта и его вклад в обеспечение безопасности государства в период весны-осени 2014 года трудно переоценить. Кроме того, чтобы избежать неопределенности в правоприменительной практике органов исполнительной власти Советом Министров в постановлении № 9-1 от 02.06.2014 г. «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» был установлен определенный порядок применения законов и возложена ответственность за соблюдение установленного порядка на министров соответствующих министерств. Министерства должны были подготовить перечни нормативных правовых актов Украины, подлежащих применению на территории ДНР и представить их на утверждение в Совет Министров.

В сентябре 2014 г. на территориях административно-территориальных образований ДНР для решения всех вопросов обеспечения жизнедеятельности населенных пунктов были введены государственные администрации (постановление Совета Министров № 32-6 от 08.09.2014 г.). С целью надлежащего взаимодействия органов военного управления на местах и глав органов местного самоуправления Постановлением Совета Министров № 41-4 от 31.10.2014 г. «О взаимодействии органов военного управления и глав органов местного самоуправления в Донецкой Народной Республике» на должностных лиц органов военного управления (военные коменданты, начальники военных гарнизонов и т.п.) возложены обязанности только по поддержанию в соответствующем военном гарнизоне воинской дисциплины, организации несения службы нарядами комендантской службы, организации контроля за поведением военнослужащих на улицах и иных общественных местах, а также за выполнение других задач, возложенных на комендантскую службу. Военный

комендант обязан принимать все меры для оказания главе администрации помощи и содействия в управлении соответствующим населенным пунктом. Поручения и указания главы администрации, данные им в пределах своих полномочий по управлению территорией, обязательны для исполнения всеми должностными лицами органов военного управления, в т.ч. военными комендантами и начальниками военных гарнизонов. В целях обеспечения деятельности органов местного самоуправления Указом Главы ДНР № 13 от 19.01.2015 г. утверждено Временное (типовое) положение о местных администрациях, в котором определены полномочия и порядок их деятельности. Указанное положение действует до вступления в силу закона, регулирующего правовые основы деятельности органов местного самоуправления. До настоящего времени базовый закон о местном самоуправлении в ДНР не принят. Вместе с тем приняты нормативные правовые акты, которые в той или иной степени регулируют деятельность органов местного самоуправления. Так, в ст.2 закона ДНР «О местных выборах ДНР» № 01-ИНС от 28.11.2014 г. дано понятие местного самоуправления. Местное самоуправление - это гарантированное государством право и реальная способность территориальной общины (жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка, города, района) самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Донецкой Народной Республики. Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами сел, поселков, городов, районов как непосредственно, так и через местные советы и их исполнительные органы. В ст.1642 Гражданского кодекса ДНР предусмотрено, что до формирования органов местного самоуправления и вступления в силу закона, регулирующего вопросы их организации, функции органов местного самоуправления, предусмотренные Гражданским кодексом, могут осуществляться местными администрациями в пределах, определяемых Главой ДНР. Муниципальными образованиями в понимании Гражданского кодекса являются село, поселок, район в городе, город, район. Полномочия органов местного самоуправления предусмотрены во многих нормативных правовых актах, в частности, в законах ДНР «О безопасности» № 04-ИНС от 24.12.2014 г., «Об особых правовых режимах» № 23- ИНС от 03.04.2015 г., «О здравоохранении» № 42- ИНС от 18.05.2015 г., «Об охране окружающей среды» № 38 – ИНС от 18.05.2015 г., «О защите прав потребителей» № 53-ИНС от 18.06.2015 г и т.п. Кроме этого, был принят целый ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц в определенных сферах. Так, Министерством строительства и ЖКХ утверждено Положение о главном архитекторе административно-территориальной единицы органов местного самоуправления ДНР (приказ

Минстроя № 93 НПА от 17.05.2018 г.), Министерством юстиции утверждена Инструкция о порядке совершения нотариальных действий уполномоченными должностными лицами органов местного самоуправления в ДНР (приказ Минюста № 167 от 04.04.2018 г.) и т.п.

После начала специальной военной операции по освобождению Донбасса Указом Главы ДНР № 121 от 03.04.2022 г. создан Государственный комитет обороны, в полномочия которого входит организация местного самоуправления на освобожденных территориях. Боевые действия на территории ДНР продолжаются, однако государственная политика направлена на становление и развитие местного самоуправления. Основной целью государственной политики является повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, что является необходимым условием становления демократического правового социального государства.

Практика организации местного самоуправления в условиях военного положения указывает на необходимость точного закрепления на законодательном уровне полномочий местных органов и разработку параметров форм организационного характера местного самоуправления. Хотя полномочия местного самоуправления достаточно широко закреплены в законодательстве ДНР, однако, как демонстрирует практическая деятельность, отсутствие базового закона о местном самоуправлении влияет на повышение эффективности и ресурсных возможностей органов местного самоуправления.

Участие граждан в принятии решений местного значения в Республике Беларусь: некоторые аспекты

Минько Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, руководитель центра государственного строительства и права

Института экономики Национальной академии наук Беларуси (г. Минск, Республика Беларусь)

Курилович Мария Петровна, младший научный сотрудник центра государственного строительства и права Института экономики

Национальной академии наук Беларуси (г. Минск, Республика Беларусь)

Национальное законодательство современных государств формируется под влиянием норм международных документов, а также зарубежного опыта,

что позволяет сопоставить уровень развития общественных отношений и их правовой регламентации, определить перспективы. Так, Республика Беларусь при разработке законодательства о местном самоуправлении в некоторой степени учитывала положения Европейской хартии местного самоуправления, принятой Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 г. На данный момент национальное законодательство Республики Беларусь имеет ряд отличий от норм положений, содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления, поскольку ее стороной не является. Названный документ содержит определение, принципы, направления и подходы к организации деятельности местного самоуправления, которая рассматривает местное самоуправление как важный институт демократии. Также в международных документах, в частности, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» отмечается, что установление партнерских отношений между правительствами, частным сектором, гражданским обществом и населением является предпосылкой для достижения целей устойчивого развития (цель 17). Под гражданским участием здесь понимается «процесс, посредством которого интересы, потребности, ожидания и проблемы граждан учитываются при принятии решений государственными органами». Основное целью гражданского участия является улучшение качества принимаемых решений.

По законодательству Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Беларуси граждане имеют право участвовать в решении государственных дел двумя способами: непосредственно и через свободно избранных представителей (статья 37). Согласно данной статье, непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов, иных нормативных правовых актов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законными способами. При этом если речь идет о местном управлении и самоуправлении, то оно осуществляется гражданами через: 1) местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления; 2) путем проведения местных референдумов, собраний и других форм прямого участия в государственных и общественных делах (статья 117 Конституции Республики Беларусь). Местные референдумы могут проводиться для решения вопросов, имеющих важнейшее значение (в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, а также Избирательным кодексом Республики Беларусь от 11.02.2000 № 370-З (в ред. от 04.06.2015)).

В свою очередь правовую основу для проведения местных собраний составляют Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108-З (в ред. от 31.12.2021) «О местном управлении и самоуправлении» (далее – Закон «О местном управлении и самоуправлении»), а также Закон Республики Беларусь

от 12.07.2000 № 411-3 (в ред. от 17.07.2018) «О республиканских и местных собраниях» (далее – Закон «О республиканских и местных собраниях»), который определяет, что республиканские и местные собрания, как основная форма непосредственного участия граждан Республики Беларусь в управлении делами общества и государства, созываются для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения. Так, Закон «О местном управлении и самоуправлении» закрепляет порядок избрания и формирования местных Советов депутатов, а также в статье 15 содержит норму о том, что Президиум Совета депутатов организует обсуждение гражданами проектов решений Совета депутатов, иных важных вопросов местного значения, обеспечивает широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета депутатов по вопросам местного значения. Кроме того, граждане, в соответствии с рассматриваемым Законом, имеют право свободного доступа на заседания коллегиального органа территориального общественного самоуправления, участия в его работе с правом совещательного голоса (статья 31 Закона «О местном управлении и самоуправлении»).

Согласно статье 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении», граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в местный Совет депутатов проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета депутатов, либо их отдельных положений. Порядок реализации права граждан на участие в обсуждении и принятии решений определен также Законом Республики Беларусь от 05.06.2004 № 300-3 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (статья 2, 4), Законом Республики Беларусь от 26.11.1992 «Об охране окружающей среды», Законом Республики Беларусь от 17.07.2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах».

Например, среди форм участия граждан в принятии решений местного значения, реализации региональных проектов в соответствии с действующим законодательством можно назвать:

обращения граждан (порядок урегулирован Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-3 «Об обращении граждан и юридических лиц» (далее – Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц»), Законом Республики Беларусь от 10.11.2008 № 455-3 (в ред. от 24.05.2021) «Об информации, информатизации и защите информации» и некоторыми иными актами). Так, согласно статье 3 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» граждане Республики Беларусь имеют право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений, а также к индивидуальным предпринимателям путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений. Институт обращений рассматривается как основная форма обратной связи в силу

гарантирования обратной связи, важность этого механизма подтверждается, кроме прочего, наличием административной ответственности за нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц; общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов (основные нормативные правовые акты, регулирующие данные общественные отношения: Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.01.2019 № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов»). С принятием вышеназванных нормативных правовых актов, установлен порядок публичного общественного обсуждения, а также профессионального общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, что делает возможным реализацию общественности своего права на участие в принятии общественно значимых решений, в том числе через платформу «Правовой форум Беларуси»¹³²;

Создание и деятельность советов не регулируется на уровне единого нормативного правового акта. Так, советы условно можно разделить на: 1) экспертные (консультативные) – например, советы по развитию предпринимательства (Типовое положение об общественно-консультативном (экспертном) совете по развитию предпринимательства, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20.03.2012 г. № 247); 2) координационные; 3) межведомственные (межотраслевые). Основные проблемы функционирования советов состоят в том, что государство редко привлекает организации гражданского общества к обсуждению важных отраслевых вопросов, выработке национальных планов. По оценкам исследователей¹³³, одна из основных проблем советов состоит в рекомендательном характере принимаемых ими решений. Так, ознакомительный характер обсуждений и пассивная роль гражданского общества снижают потенциальную пользу взаимодействия.

Кроме того, в Республике Беларусь действует Программа социальноэкономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 гг., утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 29.07.2021 № 292. Среди приоритетов развития в среднесрочной перспективе данный документ называет: сильные регионы – комфортные и безопасные условия жизни и труда, развитая социальная инфраструктура, высокая мобильность, инвестиции в новые эффективные производства; а также государствопартнер – укрепление диалога и взаимного доверия между государством и обществом, государством и человеком, государством и бизнесом. Таким образом, отмечается нацеленность

¹³² Правовой форум Беларуси [Электронный ресурс]. URL: <https://forumpravo.by/>. (дата обращения: 12.04.2022).

¹³³ Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика / авт. исслед. О. Смолянок, Ю. Чаусов. Минск : Медисонт, 2011. 64 с.

Республики Беларусь на налаживание взаимодействия заинтересованной общественности с государством, привлечение ее к участию в принятии общественно значимых вопросов, особенно на местном уровне. Аналогичные цели зафиксированы и в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года, например, раздел 8.7., который посвящен формированию гражданского общества как инструмента государственной политики в области устойчивого развития.

Граждане участвуют и в принятии экологически значимых решений местного значения. Согласно статье 12 Закона Республики Беларусь от 26.11.1992 № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды»): «каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права, а также на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной экологической информации». Так, для реализации своего права на благоприятную окружающую среду (ст. 46 Конституции Республики Беларусь) граждане имеют возможность создавать общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области охраны окружающей среды. Образование, регистрация и порядок деятельности таких общественных объединений урегулированы Законом Республики Беларусь от 04.10.1994 № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях», а также Законом «Об охране окружающей среды». Согласно статье 15 Закона «Об охране окружающей среды»: «общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, проводят работу по пропаганде и воспитанию у граждан бережного отношения к природе, повышению экологической культуры граждан, сообщают в территориальные органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, местные исполнительные и распорядительные органы о выявленных случаях нерационального использования природных ресурсов, нарушениях законодательства об охране окружающей среды, а также об авариях и иных чрезвычайных ситуациях, нарушениях технологических процессов, в результате которых произошло или может произойти загрязнение окружающей среды, либо иное вредное воздействие на окружающую среду». Названный Закон предусматривает и такие формы участия граждан в принятии экологических решений местного значения как: общественные экологи, которыми могут быть дееспособные граждане Республики Беларусь, изъявившие желание добровольно и безвозмездно оказывать содействие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальным органам в осуществлении деятельности по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов (ст. 15-1); а также общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической

экологической оценке (ст. 15-2 Закона «Об охране окружающей среды»; Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14.06.2016 № 458), участие граждан в работе бассейновых советов (ст. 17 Водного Кодекса Республики Беларусь от 30.04.2014 № 149-З). Подобные формы участия граждан в принятии решений позволяют им реализовать свои экологические права, однако результаты таких обсуждений носят рекомендательный характер и предусматривают в отношении отдельного перечня проектов и объектов. Отметим также, что такая форма как общественный экологический контроль в законодательстве Республики Беларусь была упразднена (с принятием постановления Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 26.08.2013 № 46).

Таким образом, основные преобразования в области местного управления и самоуправления должны быть направлены на повышение роли местных сообществ, а также представляющих их интересы органов местного самоуправления в решении основной части локальных проблем, то есть должна быть проведена децентрализация и демократизация модели самоуправления¹³⁴. При этом автономность местных органов власти от центра не может быть абсолютной, поскольку наряду с самоуправленческими они должны выполнять и государственные функции. Проведение последовательного реформирования местного управления и самоуправления возможно путем принятия Стратегий развития местного управления и самоуправления, социально-экономического развития на местном уровне, организации широкого их обсуждения на местах, на научно-практических конференциях и т. д.; также предлагается разработка Программы государственной поддержки местного самоуправления; решение вопросов кадрового и информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Процесс совершенствования системы местного управления и самоуправления должен быть последовательным и постоянным, поэтому обязательной составляющей Программы реформирования должна быть разработка планов дальнейших преобразований в области местного управления и самоуправления. Кроме того, предлагается создание в экономическом и финансовом ведомствах Министерства экономики Республики Беларусь структурных подразделений, ответственных за реализацию региональной политики.

¹³⁴ Барановский Н.А. Повышение эффективности деятельности советов депутатов в контексте модернизации современного белорусского общества // Социологический альманах. 2019. № 10. С. 251–261.

Неполноту и несогласованность законодательства о местном управлении и самоуправлении по вопросам участия граждан в принятии решений на местном уровне возможно преодолеть, посредством систематизации нормативного правового регулирования о местном управлении и самоуправлении, например, некоторыми авторами рассматривается возможность принятия Кодекса о местном управлении и самоуправлении, по примеру государств уже принявших подобные кодексы¹³⁵ или разработавших их проект (Республика Кыргызстан). В качестве основных целей подготовки Кодекса рассматривается кодификация законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области государственного управления и местного самоуправления, путем комплексного правового регулирования данных общественных отношений, возможном заполнении пробелов, согласованном развитии и применении законодательства, установлении новых правовых категорий, отвечающих современным требованиям государственного развития, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия.

Таким образом, среди основных проблем участия граждан в принятии решений местного значения можно назвать отсутствие единства взглядов в отношении понятия «местное самоуправление»; отсутствие достаточного понимания у большинства граждан, что такое местное управление и самоуправление, решением которой может стать просвещение граждан об имеющихся у них правах, например, путем создания новых информационных платформ, а также активная работа с уже действующими. Основными направлениями совершенствования деятельности органов местного управления и самоуправления по вопросам участия граждан в принятии решений на местном уровне могут стать: обеспечение единства всех местных органов власти с четким определением их структуры, функций, полномочий и ответственности; расширение хозяйственной самостоятельности, увеличение финансирования и экономических возможностей местных органов власти в развитии своих территорий; сокращение документооборота, реализация новых методов работы с населением по принципу «одного окна»; обеспечение высокой оперативности в решении социально значимых проблем населения. Способствовать инициативности граждан будет и возможность электронного сбора подписей для инициирования изменений на местном уровне (согласно Конституции Республики Беларусь и Закону «О местном управлении и самоуправлении»), а также открытое размещение планов, программ, статистики в публичном доступе на сайтах соответствующих государственных органов. Решению проблем устойчивого развития на местном уровне будет содействовать разработка местных стратегий (программ) (при условии их не противоречия Национальной

¹³⁵ Кодекс о самоуправлении: Кодекс Республики Казахстан от 05/02/2014 № 1958-III. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=61>. (дата обращения: 11.05.2022).

стратегии), что, полагаем, поспособствует активности граждан в решении реально существующих проблем местного уровня, и будет иметь позитивный потенциал для расширения самоуправленческих начал. В таких программах может быть акцентировано внимание на поддержке органов территориального общественного самоуправления, включая предоставление субвенций, проведение конкурсов на реализацию общественно значимых проектов, в том числе и в области охраны окружающей среды.

Библиография

2. *Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика* / авт. исслед. О. Смолянок, Ю. Чаусов. Минск : Медисонт, 2011. 64 с.

3. Барановский Н.А. Повышение эффективности деятельности советов депутатов в контексте модернизации современного белорусского общества // Социологический альманах. 2019. № 10. С. 251–261.

Обязанности депутатов местных Советов депутатов по работе с обращениями граждан и юридических лиц в Республике Беларусь

Чмыга Оксана Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры конституционного права Белорусского государственного университета (г. Минск, Беларусь)

Существенную роль в процессе реализации права белорусского народа на управление делами своего государства на современном этапе играют местные Советы депутатов – важнейшее звено местной коллегиальной представительной демократии. Именно поэтому в свете проводимой ныне в белорусском обществе и государстве конституционной реформы в электоральной среде наблюдается значительный запрос на усиление представительской функции названных органов власти.

Полагаем, одним из возможных ответов на данный запрос в настоящее время может стать активизация деятельности депутатов местных Советов посредством совершенствования их работы с обращениями граждан и юридических лиц.

Отметим, что институт обращений граждан и юридических лиц в белорусском государстве достаточно детально проработан как на законодательном уровне, так и в плоскости юридической доктрины. В практике у местных депутатов также существуют неплохие наработки в названной сфере.

Так, согласно с общим для данного исследования Законом Беларуси от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц», под обращением белорусский законодатель понимает как заявления, так и предложения, жалобы, изложенные в индивидуальном или коллективном порядке в письменной, электронной или устной форме. Из указанного определения вытекает, что термин «обращение» носит обобщающий характер и в зависимости от формы, обращения содержат различную по характеру и значению информацию, а, соответственно, влекут и различные правовые последствия»¹³⁶. Действующее же специальное законодательство, в рамках статьи 19 Закона Беларуси от 27 марта 1992 года «О статусе депутата местного Совета депутатов», определяет, что в рамках своей представительской деятельности в избирательном округе депутат Совета обязан регулярно, не реже одного раза в месяц осуществлять личный прием, участвовать в осуществлении контроля за исполнением решений, принятых по обращениям граждан и юридических лиц, направленным депутатом Совета организациям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях; изучать причины, порождающие жалобы граждан и юридических лиц, и направлять предложения об их устранении в Совет и его органы, а также в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, другие организации; проводить встречи с гражданами и т.п.

Поэтому, на практике, реализуя свои обязанности по работе с обращениями, местные депутаты должны в обязательном порядке учитывать требования к обращению, предъявляемые актами соответствующего национального законодательства Беларуси. Помимо прочего, в своей ежедневной работе с обращениями граждан и юридических лиц в избирательном округе депутаты также всегда должны учитывать то обстоятельство, что «в основе реализации права на обращения лежат следующие принципы: 1) свободы подачи обращений. Смысл его состоит в том, что граждане вправе направить депутату (как и в любые органы власти, должностным лицам) любые по содержанию обращения, кроме прямо нарушающих закон; 2) принцип равной ответственности депутата (должностного лица) – за нарушение прав, свобод и законных интересов граждан, а инициаторов жалобы – за сообщение заведомо ложных и искаженных сведений; 3) принцип равноправия, который включает в себя равноправие граждан в части реализации прав на обращение; равноправие сторон в процессе разрешения жалобы; 4) принцип подведомственности. Он означает, что рассмотрение обращения производится тем лицом (органом), в

¹³⁶ Карасев, А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А.Т. Карасев. – Екатеринбург, 2009. С. 183.

компетенцию которых входит разрешение по существу вопроса, поставленного в обращении; 5) принцип комплексного подхода в работе с обращениями граждан. Он предполагает создание единой методики и методологии в работе с обращениями граждан, а также координацию деятельности органов, их рассматривающих, и контроль над их работой; 6) принцип законности обращения граждан. Он означает, что имеется соответствующий нормативный правовой акт, который регламентирует порядок реализации права граждан на обращение»¹³⁷.

Действительно белорусская правовая наука, правоприменение, «законодательство в последние десятилетия развивается динамично, причем в интересах всего народа»¹³⁸, что, вместе с тем все еще не исключает некоторой их пробельности в рассматриваемой сфере в данной статье.

Поэтому, что касается совершенствования работы депутатов местных Советов с обращениями граждан и юридических лиц, то здесь хотелось бы отметить следующие некоторые проблемные аспекты и возможные пути их решения.

1. Еще в советской юридической литературе было сформулировано справедливое суждение о том, что весьма «эффективной формой воздействия на производство являются депутатские посты... Суть их сводится к тому, что депутаты определенного Совета закрепляются за соответствующим производственным участком и контролируют его работу, оказывая ему необходимую помощь. Наиболее распространены они в сельской местности во время проведения сельскохозяйственных работ»¹³⁹.

Представляется, что подобная форма деятельности депутатского корпуса, выражаемая в *систематической и плановой работе депутатских групп местного Совета* с обращениями, изложенными представителями конкретных трудовых коллективов и юридических лиц, *закрепленных за соответствующей депутатской группой местного Совета*, и на современном этапе может также применяться в качестве достаточно действенного средства коллегиального профессионального общения депутатов Совета со своими избирателями.

2. Деятельность депутатов местных Советов депутатов по работе с обращениями граждан и юридических лиц, полагаем, можно также существенно активизировать посредством установления *планового и систематического взаимодействия* депутатских групп местного Совета, постоянных и временных комиссий, других органов Совета *с органами территориального общественного*

¹³⁷ Карасев, А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А.Т. Карасев. – Екатеринбург, 2009. С. 182.

¹³⁸ Василевич, Г. А. Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления / Г. А. Василевич // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2020. – Т. 65, № 3. – С. 364.

¹³⁹ Головкин, А.А. Советское строительство : учеб. пособие / А.А. Головкин, А.Н. Крамник, Е.Н. Тагунов; под ред. А.А. Головкин. – Минск : Выш. шк., 1979. С. 193.

самоуправления (как коллегиальными, так и единоличными), осуществляющими свою деятельность на территории соответствующего Совета (например, в форме совместного проведения Интернет – форумов, - конференций по проблемам местного значения, осуществления совместных правовых проектов общественно значимой тематики в местных средствах массовой информации, участия в работе симпозиумов и т.п.).

3. В целях максимальной оптимизации работы депутата местного Совета с обращениями граждан и юридических лиц, а также депутатской группы Совета, в состав которой он входит, полагаем было бы полезно предоставить каждой депутатской группе для осуществления своей депутатской деятельности право иметь до трех помощников, осуществляющих свою деятельность на добровольной безвозмездной основе.

Персональный подбор помощников, распределение обязанностей и ответственность за их деятельность допустимо возложить на руководителя депутатской группы местного Совета.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что некоторые законодательные положения, упорядочивающие отношения в области обязанностей депутатов местных Советов депутатов по работе с обращениями граждан и юридических лиц все еще не лишены некоторой пробельности, равно как и практика их реализации. Следовательно, они должны быть подвергнуты дальнейшему научному осмыслению, а также соответствующей законодательной доработке в ближне- и среднесрочной перспективе. Полагаем, предложенные выше меры в определенной степени могут стать катализатором активизации представительской функции местных Советов в Беларуси на современном этапе.

Библиография

1. Карасев, А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А.Т. Карасев. – Екатеринбург, 2009. – 448 с.

2. Василевич, Г. А. Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления / Г. А. Василевич // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2020. – Т. 65, № 3. – С. 355–366.

3. Головки, А.А. Советское строительство: учеб. пособие / А.А.

Головки, А.Н. Крамник, Е.Н. Тагунов ; под ред. А.А. Головки. – Минск: Выш. шк., 1979. – 288 с.

Научное издание

**Тенденции развития местного самоуправления на современном
этапе (взгляд ученых и практиков)**

Подписано в печать 01.07.2022. Бумага офсетная. Печать
трафаретная. Формат 60x84/16.

Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 3,49.

Тираж 250 экз. Заказ

№ 609.

г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16