

Механизмы софинансирования проектов развития территории в материалах правоприменительной практики

Шугрина Екатерина Сергеевна,

профессор кафедры конституционного права

Санкт-Петербургского государственного университета,

профессор Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского,

доктор юридических наук

eshugrina@yandex.ru

В статье говорится об использовании разных механизмов софинансирования проектов развития территории муниципального образования. Анализируется судебная практика, складывающаяся по вопросам использования самообложения граждан, инициативного бюджетирования и инициативных проектов.

Ключевые слова: софинансирование, развитие территории, инициативное бюджетирование, инициативные проекты, референдумы по самообложению, комфортная городская среда, качество жизни, вовлечение жителей.

Комфортная среда проживания является достаточно важным компонентом улучшения качества жизни. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в рамках национальной цели развития «Комфортная и безопасная среда для жизни» поставлена задача к 2030 г. улучшить качество городской среды в полтора раза¹. В последние годы уделяется большое внимание появлению новых механизмов, влияющих на улучшение условий проживания. Весьма активно используются возможности национального проекта «Жилье и городская среда»², государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»³. В 2020 г. появился новый вид градостроительной деятельности — комплексное развитие территории⁴. В этом же году появился и такой инструмент, как инициативные проекты⁵. Есть и иные аналогичные примеры. Появление подобных механизмов является весьма позитивным сигналом в контексте создания дополнительных возможностей для развития

территории муниципального образования или отдельных входящих в его состав населенных пунктов как мест проживания жителей.

Вместе с тем эксперты одновременно фиксируют и иную тенденцию, связанную с отдалением органов местного самоуправления от управления территорией или участия в деятельности органов управления территорий, получающей особый статус. Так, по мнению О.И. Баженовой, при формальном сохранении за муниципальным образованием функций по управлению развитием территории оно оказывается фактически подчиненным субъекту РФ; в создаваемых со специальными целями зонах опережающего экономического роста, в пределах которых устанавливается особый правовой режим экономической деятельности либо закрепляется особый правовой статус территории (инновационный центр «Сколково», особые экономические зоны, территории опережающего развития, зоны территориального развития и др.), учреждаются специальные органы управления, находящиеся в тесной связи с органом исполнительной власти субъекта РФ либо компания с участием субъекта Федерации (в ряде случаев совместно с Российской Федерацией)⁶. Ситуация усугубляется участвовавшими случаями изъятия органами государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения⁷.

Можно уверенно констатировать, что в последние годы дискуссия о развитии местного самоуправления, о местном самоуправлении как самостоятельной конституционной ценности перешла в дискуссию о развитии территории (причем под территорией понимается не обязательно территория муниципального

¹ Письмо Минстроя России от 14 декабря 2023 г. № 34067-ОГ/06 «О федеральном проекте “Формирование комфортной городской среды”» // СПС «КонсультантПлюс».

² Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), в состав которого вошел федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» (далее — федеральный проект). Паспорт федерального проекта утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (ред. от 22.12.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49–55.

⁷ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2024. № 2. С. 187–194.

образования). На это нацеливают и изменения, появившиеся в 2020 г. в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ: 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. Новые механизмы взаимодействия разных уровней публичной власти действительно появляются, однако огосударствление местного самоуправления происходит значительно быстрее.

Важной тенденцией последних лет является распределение финансовых ресурсов на конкурсной основе. На федеральном уровне традиционно самый любимый конкурс — комфортная городская среда⁸; в рамках этого конкурса выделяются малые города и исторические поселения, для которых резервируются отдельные финансовые средства. Большое значение имеет и Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика»⁹.

Следует обратить внимание на то, что в рамках федеральных конкурсов предусматриваются разные механизмы финансирования победителей (например, в рамках конкурса «Лучшая муниципальная практика» речь идет о выделении дотации; проекты, победившие в рамках комфортной городской среды, получают субсидии и иные виды трансфертов, направляемые в регионы-победители).

Некоторые муниципалитеты научились синхронизировать свою деятельность по участию в разных конкурсах, и за счет этого у них получается привлекать значительные средства. Есть примеры того, что проект делится на разные годы (этапы) и на конкурс на протяжении ряда лет подаются заявки, которые являются составной частью единого большого проекта; одновременно имеются и примеры сочетания разных инструментов привлечения финансирования (например, национальный проект, комфортная среда и инициативное бюджетирование). Одним из самых успешных муниципалитетов, который научился такой диверсификации и синхронизации, является наукоград Кольцово (Новосибирская область).

Распределение средств финансовой поддержки из региональных бюджетов также начинает осуществляться на конкурсной основе (как правило, это субсидии или гранты). Причем встречаются как меры поддержки материально-технической базы¹⁰, обеспечения специ-

ализированным транспортом¹¹, оплаты труда или жилья работников¹² значимых для развития территории организаций (учреждения культуры, образования и др.), так и меры поддержки и развития территории¹³. В связи с высокой степенью значимости данный вопрос даже стал предметом обсуждения на заседании Совета по вопросам развития местного самоуправления при полномочном представителе Президента РФ в Сибирском федеральном округе; говорили о практике получения муниципалитетами господдержки по итогам участия в различных конкурсах¹⁴.

Получение субсидии из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ для муниципального образования означает необходимость собственного и (или) привлеченного софинансирования (от жителей, бизнеса и иных источников).

В настоящее время на законодательном уровне наиболее проработанными являются механизмы самообложения граждан, инициативное бюджетирование и инициативные проекты. Причем, если о самообложении граждан и инициативных проектах говорится в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ (ст. 26.1, 56, 56.1) (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), то регулирование инициативного бюджетирования осуществляется на региональном или муниципальном уровне¹⁶.

По данным СПС «КонсультантПлюс», по состоянию на 1 мая 2024 г. законы об инициативном бюджетировании действуют в Республике Крым, Пермском крае, Ставропольском крае, Кемеровской области — Кузбассе, Московской области, Нижегородской области, Самарской области, Санкт-Петербурге (любопытно, что ряд законов об инициативном бюджетировании был переименован в законы об инициативных проектах — налицо путаница в этих механизмах)¹⁷.

Все три механизма (самообложение, инициативное бюджетирование и инициативные проекты) активно

ремеслам, а также на обеспечение их участия в региональных, федеральных, международных фестивалях (мероприятиях), выставках, ярмарках, смотрах, конкурсах по художественным народным ремеслам». URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁸ Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237 (ред. от 08.06.2023) «О предоставлении и распределении средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований — победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Правительства РФ от 18 августа 2016 г. № 815 (ред. от 29.11.2023) «О Всероссийском конкурсе “Лучшая муниципальная практика”» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Правительства Республики Алтай от 16 октября 2023 г. № 386 (ред. от 27.12.2023) «Об утверждении государственной программы Республики Алтай “Развитие культуры”»; Постановление Правительства Красноярского края от 20 апреля 2020 г. № 256-п (ред. от 06.03.2024) «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на приобретение специального оборудования, сырья и расходных материалов для муниципальных домов ремесел и муниципальных клубных формирований по

¹¹ Постановление Правительства Красноярского края от 11 января 2021 г. № 2-п (ред. от 24.01.2023) «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на государственную поддержку отрасли культуры (обеспечение учреждений культуры специализированным автотранспортом для обслуживания населения, в том числе сельского населения)» // СПС «Гарант».

¹² Постановление Правительства Республики Алтай от 17 октября 2023 г. № 387 (ред. от 18.12.2023) «Об утверждении государственной программы Республики Алтай “Развитие образования”» // СПС «Гарант».

¹³ Так, в некоторых регионах акцент делается на поддержку комфортной городской среды (Республика Алтай, Омская область и др.), малых городов и исторических поселений (Томская область), сельских территорий (Алтайский край, Омская область) или комплексного развития территорий (Иркутская область), на благоустройство кладбищ (Красноярский край). Есть и иные примеры.

¹⁴ Более подробная информация о мероприятии на сайте полпреда СФО. URL: <http://sfo.gov.ru/press/novosti/12129/>

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Строго говоря, есть Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденные Минфином России (в ред. от 05.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Такая ситуация имела место, например, в Ростовской области.

присутствуют в материалах правоприменительной практики, хотя имеют разную степень востребованности у жителей и органов местного самоуправления.

Самообложение. Как уже говорилось, данный механизм появился с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ, однако первые шаги по его реализации относятся к середине 2000-х гг. Решение по самообложению принимается на референдуме или сходе. По данным Минфина России, в 2021 г. с помощью данного механизма было собрано 582,3 млн руб.; в топ-5 субъектов РФ вошли Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Пермский край, Республика Башкортостан¹⁸.

К настоящему времени имеется уже несколько десятков судебных решений (в тех субъектах РФ, где используется данный механизм), есть и решения Конституционного Суда РФ¹⁹. Так, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что средства самообложения граждан относятся к неналоговым доходам; это один из способов осуществления населением местного самоуправления непосредственно, который предоставляет ему дополнительные, согласующиеся с природой местного самоуправления правовые возможности для решения конкретных вопросов местного значения.

Чаще всего в судебных решениях исследуются следующие вопросы, связанные с самообложением:

1. Формулировка вопроса, выносимого на голосование. Кроме традиционных требований о том, что он должен быть связан с конкретным вопросом местного значения, его формулировка должна быть простой, ясной, понятной и непротиворечивой, суды регулярно и последовательно говорят о том, что вводимый платеж является разовым и однократным; все попытки ввести повторяемость пресекаются²⁰.

2. Предоставление льгот по уплате платежа. Вообще можно констатировать, что проблема собираемости платежей является довольно болезненной и сложной для механизма самообложения. С одной стороны, решения, принятые на местном референдуме или сходе, подлежат обязательному исполнению, а с другой, если гражданин не хочет платить добровольно, то взыскать с него не всегда бывает просто (в настоящее время ос-

новной механизм взыскания с неплательщиков — через суд, возбуждение исполнительного производства).

Вместе с тем есть примеры того, что установленный платеж является действительно несоразмерно большим для гражданина. В Федеральном законе № 131-ФЗ установлена возможность снижения размера платежа для отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта или части территории). Но при назначении референдума (схода) этот вопрос не всегда корректно разрешается. В результате появляются дела, в которых заявитель пытается снизить размер платежа или освободить себя от него. Например, при вынесении Апелляционного определения Верховного суда Республики Татарстан от 30 сентября 2019 г. по делу № 33-16894/2019 рассматривался вопрос о возврате взысканных денежных средств. По результатам местного референдума в сельском поселении было решено установить разовый платеж на каждого совершеннолетнего жителя в размере 1 000 руб. Денежные суммы взысканы на основании судебного приказа, однако взысканная сумма является для заявителя значительной в связи с тяжелым материальным положением. Суд в удовлетворении требования отказал.

3. Попытка переложить финансирование решения вопроса местного значения на жителей. Анализ судебной практики показывает, что лица, обращающиеся в суд, уверены, что, вводя разовые платежи (самообложение), на них перекладывают бремя финансирования решения вопросов местного значения²¹.

Судя по судебной практике, одним из наиболее массовых и болезненных является оказание услуг по газификации населения, подключению к газопроводу. Граждане заявляют о том, что органы местного самоуправления не вправе взимать плату за присоединение к газопроводу, законодательством не предусмотрено принудительное собрание с населения каких-либо сборов для решения вопросов местного значения²². И такие опасения находят определенные подтверждения. Есть примеры того, что в решении суда прямо говорится о том, что в связи с недостаточностью финансовых ресурсов жителям села было предложено решить вопрос местного значения — организацию газоснабжения села в виде софинансирования части стоимости проектных работ за счет собственных средств домовладельцев. На сходе граждан данный вопрос был разрешен, определена сумма самообложения²³.

4. Суды вынуждены рассматривать и различные процедурные нарушения, связанные с введением самооб-

¹⁸ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Подготовлено Минфином России. М., 2022. 114 с. // Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local?id_38=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otsnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2021_god.

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1649-О; от 26 мая 2016 г. № 1151-О; от 18 июля 2017 г. № 1733-О // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См., напр.: Определение Калужского областного суда от 4 октября 2016 г. по делу № 33а-3839/2016; Апелляционные определения Курганского областного суда от 2 июля 2013 г. по делу № 33-1825/2013; от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1734/2013; от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1733/2013; от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1732/2013 // СПС «КонсультантПлюс». Более подробно о формулировках вопросов, выносимых на местный референдум, см.: Шугрина Е.С. Вопросы, выносимые на местные референдумы в материалах судебной практики // Городское управление. 2010. № 4. С. 84–92; Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ. 2020. 272 с.

²¹ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 26 мая 2016 г. № 1151-О // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 26 апреля 2013 г. по делу № 33-3350/2013 // Архив Нижегородского областного суда.

²² См., напр.: Апелляционное определение Владимирского областного суда от 3 ноября 2016 г. по делу № 33а-4234/2016 // Архив Владимирского областного суда; Определение Нижегородского областного суда от 19 июня 2007 г. по делу № 33-3082 // Архив Нижегородского областного суда.

²³ См., напр.: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 26 апреля 2013 г. по делу № 33-3350/2013; Определение Нижегородского областного суда от 14 февраля 2012 г. по делу № 33-1211/2012 // Архив Нижегородского областного суда.

ложения: собранные средства в бюджет не поступали²⁴; не были представлены доказательства (!) проведения референдума²⁵; вместо референдума (схода) проводилось собрание жителей²⁶ и др.

Анализ правоприменительной практики показывает, что механизм самообложения граждан по разным причинам является не очень востребованным; более 50% собираемых средств приходится на один субъект РФ — Республику Татарстан.

Инициативное бюджетирование и инициативные проекты. Инициативное бюджетирование в России в 2024 г. будет отмечать свое десятилетие. Несмотря на отсутствие данного механизма в федеральном законодательстве, можно констатировать наличие большого количества справочного, информационного, аналитического материала; Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России ежегодно готовит доклады о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях; тексты докладов находятся в открытом доступе.

Нормы, предусматривающие введение инициативных проектов, вступили в силу с 1 января 2021 г. И хотя прошло уже несколько лет, до сих пор органы прокуратуры обращаются в суды, добиваясь признания бездействия органов местного самоуправления, понуждая их регулировать отношения, связанные с инициативными проектами²⁷.

По данным Минфина России, число регионов, в которых были введены инициативные платежи, в 2021 г. составило 56 (в 2020 г. насчитывалось лишь 36 таких регионов)²⁸. Всего по Российской Федерации поступило 1 млрд 168,1 млн руб.; в пятерку лидеров вошли Владимирская область, Чувашская Республика, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика.

В числе вопросов, которые явно фигурируют в материалах правоприменительной практики в связи с использованием механизмов инициативного бюджетирования, инициативных проектов, можно назвать следующие:

1. Органы местного самоуправления довольно быстро поняли, что за счет механизмов инициативных проектов или инициативного бюджетирования можно

²⁴ См., напр.: Апелляционные определения Орловского областного суда от 2 июля 2014 г. по делу № 33-1446; от 30 мая 2014 г. по делу № 33-1119; от 28 мая 2014 г. по делу № 33-1112 // Архив Орловского областного суда.

²⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 23 июля 2013 г. № 33-8932/2013 // Архив Верховного суда Республики Башкортостан.

²⁶ Определение Липецкого областного суда от 19 сентября 2011 г. по делу № 33-2549/2011 // Архив Липецкого областного суда.

²⁷ См., напр.: Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 26 января 2023 г. по делу № 66а-129/2023 // Архив Пятого апелляционного суда общей юрисдикции.

²⁸ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Подготовлено Минфином России. М., 2022. 114 с. // Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local?id_38=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2021_god

дособрать денежные средства, необходимые для выполнения предписаний контрольно-надзорных органов. Есть примеры того, что органы местного самоуправления обращаются в суды для снижения размера исполнительского сбора, объясняя это тем, что деятельность, которую им необходимо осуществить, будет осуществлена (начала осуществляться), что соответствующий объект включен (включается) в программу инициативного бюджетирования.

Например, в решении Гурьевского городского суда Кемеровской области от 22 марта 2024 г. по делу № 2а-295/2024 говорится, что административный истец, заявляя требование об уменьшении размера исполнительских сборов, констатирует, что для исполнения решения суда в полном объеме было принято решение о проведении капитального ремонта здания школы. На 2024 г. учреждение вошло в региональную программу инициативного бюджетирования «Твой Кузбасс — твоя инициатива», успешно прошло государственную экспертизу проектной документации объектов капитального строительства, получено положительное заключение государственной экспертизы.

В решении Гурьевского городского суда Кемеровской области от 20 декабря 2023 г. по делу № 2а-1013/2023, также связанном с рассмотрением требования об уменьшении размера исполнительских сборов, говорится, что замена линолеума, ремонт пола, отделка стен включены в программу инициативного бюджетирования на 2024 г.

В решении Каменского районного суда Ростовской области от 19 мая 2022 г. № 2а-906/2022-М-572/2022, где рассматривались аналогичные требования, связанные со снижением исполнительских сборов, указывается, что школа приняла участие в областном конкурсе проектов инициативного бюджетирования, стала победителем; зарезервированы достаточные средства областного бюджета для проведения капитального ремонта помещения пищеблока (столовой) в здании школы.

Встречаются примеры того, что за счет инициативных проектов и (или) инициативного бюджетирования органы местного самоуправления получают возможность не столько привлечь дополнительное финансирование от жителей или бизнеса, сколько попасть в государственные программы регионального уровня и получить гарантированное финансирование. В качестве иллюстрации, позволяющей оценить масштаб данной категории дел, можно привести следующие решения (приводятся только некоторые примеры свежих решений):

— ремонт дорог, уличного освещения²⁹;

²⁹ Решение Борского городского суда Нижегородской области от 27 марта 2023 г. по делу № 2а-902/2023; Решение Каневского районного суда Краснодарского края от 9 августа 2023 г. по делу № 2а-1310/2023; Решение Благодарненского районного суда Ставропольского края от 2 апреля 2024 г. по делу № 2а-298/2024; Решение Кочневского районного суда Новосибирской области от 27 июня 2022 г. по делу № 2а-732/2022; Решение Бардымского районного суда Пермского края от 12 декабря 2023 г. по делу № 2-651/2023; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 30 января 2024 г. по делу № 33-1611/2024 (2-394/2023); Решение Кизеловского городского суда Пермского края от 16 ноября 2023 г. по делу № 2-394/2023; Решение Урмарского районного суда Чувашской Республики от 5 февраля 2024 г. по делу № 2а-38/2024; Решение Шумерлинского районного суда Чувашской Республики от 30 мая 2023 г. по делу № 2-368/2023;

- лицензирование и обустройство скважины, ремонт водопровода³⁰;
- благоустройство контейнерных площадок³¹;
- ремонт школьного пищеблока³²;
- обустройства мест для купания, пляжей³³;
- обустройства тротуара, ливневой канализации вдоль дороги³⁴;
- благоустройство детской площадки³⁵;
- благоустройство кладбища³⁶;
- и др.

Вышеприведенные примеры показывают, с одной стороны, что механизмы софинансирования используются «не по назначению» (проекты фактически инициируются органами местного самоуправления, у которых есть масса предписаний от контрольно-надзорных органов), а с другой, что механизмы финансирования разных уровней бюджетной системы требуют определенных корректировок (денежные средства имеются, но сосредоточены на ином уровне публичной власти; происходит рассинхронизация полномочий и финансовых ресурсов).

2. Значительное количество судебных решений касается понуждения органов местного самоуправления включить в реестр муниципального имущества объекты, создаваемые с использованием механизмов инициативного бюджетирования и (или) инициативных проектов. При этом следует обратить внимание на то, что при создании объектов могут быть использованы средства местного бюджета, государственного бюджета (чаще всего бюджета субъекта РФ) и частные средства (жителей, юридических лиц). Невзирая на это, прокуратура через суд требует установления именно муниципальной собственности³⁷.

Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 10 августа 2023 г. № 33а-11373/2023; Решение Городецкого городского суда Нижегородской области от 19 мая 2023 г. № 2а-512/2023-М-69/2023.

³⁰ Решение Сюзинского районного суда Удмуртской Республики от 19 октября 2023 г. по делу № 2-493/2023; Решение Тюльганского районного суда Оренбургской области от 16 марта 2023 г. по делу № 2-87/2023; Решение Тощкого районного суда Оренбургской области от 28 февраля 2023 г. по делу № 2а-110/2023.

³¹ Решение Наримановского районного суда Астраханской области от 26 июля 2022 г. по делу № 2а-720/2022.

³² Решение Хасанского районного суда Приморского края от 6 июля 2022 г. по делу № 2а-588/2022.

³³ Решение Ордынского районного суда Новосибирской области от 18 июля 2023 г. по делу № а-958/2023.

³⁴ Решение Тарского городского суда Омской области от 25 января 2023 г. по делу № 2-53/2023; Решение Металлургического районного суда г. Челябинска от 11 декабря 2023 г. по делу № 2а-4576/2023.

³⁵ Решение Краснокамского городского суда Пермского края от 21 октября 2022 г. № 2-1435/2022-М-1243/2022; Решение Яранского районного суда Кировской области от 17 июля 2023 г. по делу № 2а-388/2023.

³⁶ Решение Чердынского районного суда Пермского края от 17 мая 2022 г. по делу № 2-181/2022; Решение Красногорского районного суда Брянской области от 18 июля 2022 г. № 2а-220/2022-М-168/2022.

³⁷ Решение Советского районного суда г. Брянска от 22 декабря 2023 г. по делу № 2а-3908/2023; Решение Советского районного суда г. Брянска от 22 ноября 2023 г. по делу № 2а-4306/2023; Решение Советского районного суда г. Брянска от 2 ноября 2023 г. по делу № 2а-3842/2023; Решение Чебоксарского районного суда Чувашской Республики от 29 февраля 2024 г. по делу № 2-108/2024; Решение Советского районного суда г. Брянска от 11 января 2024 г. по делу № 2а-170/2024; Заочное решение Советского районного суда г. Брянска от 13 ноября 2023 г. по делу № 2-3853/2023; Заочное решение Советского районного суда

Для органов местного самоуправления это означает возникновение расходных обязательств, связанных с обеспечением сохранности имущества, поддержания его в необходимом состоянии и другие последствия.

Попутно можно отметить, что после того, как территория была благоустроена, жители начинают получать перерасчет платы за ЖКХ. И это им явно не нравится, т.е. нести бремя содержания имущества некоторые граждане не хотят и обращаются в суд³⁸, хотя повышение уровня комфортности их устраивает.

3. Есть судебные решения, в которых исследуются отдельные элементы инициативных проектов и (или) инициативного бюджетирования. Например, констатируется, что спортивная площадка расположена к домам ближе, чем требуется³⁹; оборудование для детской площадки закуплено, но не установлено, поэтому прокуратура требует обустроить детскую площадку⁴⁰. В другом деле суд установил, что информация о поданном инициативном проекте на официальном сайте органа местного самоуправления отсутствовала, поэтому не было возможности с ним ознакомиться заблаговременно и устранить нарушение требований законности — возводимый капитальный объект оказался в границах особо охраняемой природной территории и защитной зоне объекта культурного наследия⁴¹.

Встречаются и решения, в которых оспариваются отдельные этапы организации и проведения конкурса и определения победителя, заявляются требования о признании ничтожными решений конференций⁴²; о признании незаконным отказа конкурсной комиссии⁴³; о взыскании субсидии, использованной не по целевому назначению⁴⁴. Есть и совсем неожиданные требования: прокурор, рассматривая жалобу проигравшего конкурс гражданина, потребовал от местной администрации представить всю информацию о результатах голосования, включая баллы, проставленные каждым членом конкурсной комиссии (любопытно, что прокурор пытался оценить и «законность» поставленных членами конкурсной комиссии баллов, т.е. сам оценивал конкурсные заявки и определял проект-победитель)⁴⁵.

г. Брянска от 13 ноября 2023 г. по делу № 2-3852/2023; Заочное решение Советского районного суда г. Брянска от 13 ноября 2023 г. по делу № 2-3850/2023.

³⁸ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 28 сентября 2023 г. по делу № 88-22336/2023; Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 7 мая 2020 г. № 88-5349/2020.

³⁹ Решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 8 ноября 2023 г. № 2а-6167/2023-М-3905/2023.

⁴⁰ Решение Илекского районного суда Оренбургской области от 8 февраля 2024 г. № 2-116/2024.

⁴¹ Решение Любимского районного суда Ярославской области от 6 октября 2023 г. по делу № 2а-155/2023.

⁴² Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2024 г. № 88-317/2024.

⁴³ Апелляционное определение Челябинского областного суда от 4 декабря 2023 г. по делу № 11а-15578/2023; Решение Советского районного суда г. Челябинска от 5 мая 2023 г. по делу № 2а-1858/2023; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 19 октября 2023 г. по делу № 11-12267/2023; Решение Миасского городского суда Челябинской области от 1 июля 2022 г. по делу № 2а-1616/2022.

⁴⁴ Определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 2021 г. № 309-ЭС21-15770 по делу № А50-3590/2020.

⁴⁵ Определение Миасского городского суда Челябинской области от 14 июля 2022 г. по делу № 2а-1945/2022.

4. Отдельную категорию дел начинают составлять решения, связанные с привлечением органов местного самоуправления, их должностных лиц к ответственности. Это связано с разными обстоятельствами, в том числе и с тем, что появляется большое количество новых объектов. Органы прокуратуры начали их проверять⁴⁶.

Кроме того, активизировались контрольно-счетные органы муниципальных образований; по результатам их проверок нередко появляются решения о применении мер административной ответственности⁴⁷.

К сожалению, фиксируется и увеличение количества приговоров, вынесенных в отношении должностных лиц органов местного самоуправления. Встречаются:

- мошенничество; служебный подлог⁴⁸;
- присвоение или растрата⁴⁹;

⁴⁶ Прокуроры проверяют детские площадки по всей стране. URL: <https://www.pnp.ru/social/prokurory-proveryat-detskie-ploshadki-po-vsey-strane.html>. Прокуратура проверила ход благоустройства знаковых мест наукограда // По материалам сайта <https://bloknottambov.ru/news/v-michurinske-nashli-ocherednyeparusheniya-pri-so-1664061> и др.

⁴⁷ Определение Верховного Суда РФ от 19 января 2022 г. № 308-ЭС21-26489 по делу № А32-54704/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 октября 2021 г. № Ф08-9581/2021 по делу № А32-54704/2020; Постановление Красногорского городского суда Московской области от 5 июня 2023 г. № 5-361/2023; Постановление Егорьевского городского суда Московской области от 20 февраля 2023 г. № 5-11/2023; Постановление Егорьевского городского суда Московской области от 16 декабря 2022 г. № 5-272/2022; Постановление Раменского городского суда Московской области от 8 ноября 2022 г. № 5-2104/2022; Решение Кореновского районного суда Краснодарского края от 18 января 2022 г. по делу № 7.1-3/2022; Постановление Азовского городского суда Ростовской области от 15 августа 2022 г. по делу № 5-923/2022; Постановление Азовского городского суда Ростовской области от 29 июля 2022 г. по делу № 5-925/2022.

⁴⁸ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20 июля 2021 г. № 77-2871/2021; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 марта 2020 г. № 77-326/2020; Приговор Магдагачинского районного суда Амурской области от 18 декабря 2023 г. по делу № 1-108/2023; Приговор Суксунского районного суда Пермского края от 2 июня 2023 г. по делу № 1-25/2023.

⁴⁹ Приговор Гурьевского городского суда Кемеровской области от 28 февраля 2022 г. по делу № 1-19/2022.

— превышение должностных полномочий⁵⁰.

В Кассационном определении Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20 июля 2021 г. № 77-2871/2021 приводится позиция осужденных, которые заявляли об отсутствии у них намерений похищать денежные средства: речь шла о «необходимости подписания актов выполненных работ до фактического исполнения муниципальных контрактов ввиду того, что выделенные денежные средства должны были быть израсходованы в отчетном периоде, а затягивание сроков выполнения работ обусловлено отсутствием всех необходимых комплектующих материалов». И хотя в реальности подобные ситуации встречаются нередко, суд счел доводы неубедительными.

В завершение проведенного анализа материалов судебной практики следует отметить следующее. Механизмы софинансирования проектов развития территории все прочнее входят в деятельность органов публичной власти разного уровня. Те муниципальные образования, которые понимают, как синхронизировать разные механизмы, привлекают значительное финансирование, которое можно направлять на разные проекты развития территории и улучшение качества жизни жителей. Вместе с тем определенные озабоченности вызывают некоторые категории дел, связанные с тем, что органы местного самоуправления пытаются переложить финансирование решения вопросов местного значения на жителей.

Несовершенство имеющихся механизмов делает органы местного самоуправления незащищенными при привлечении дополнительного финансирования; законодательство не регулирует вопросы возникновения права собственности на возводимые объекты. В результате именно правоприменительная практика восполняет имеющиеся проблемы, выступает фактическим регулятором определенных общественных отношений. А так не должно быть.

⁵⁰ Приговор Карасукского районного суда Новосибирской области от 13 декабря 2023 г. по делу № 1-222/2023; Приговор Вачского районного суда Нижегородской области от 6 сентября 2022 г. по делу № 1-48/2022.

Литература

1. Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49–55.
2. Нарутто С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Юрлитинформ. 2020. 272 с.
3. Шугрина Е.С. Вопросы, выносимые на местные референдумы в материалах судебной практики / Е.С. Шугрина // Городское управление. 2010. № 4. С. 84–92.
4. Шугрина Е.С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2024. Т. 8 № 2. С. 187–194.