

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

СОХРАНЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО
НАСЛЕДИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА
СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА
И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПЕРСОНА

СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ,
НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

ВАК

К 2

№ 01 / 2024

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

№ 1
2024

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

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

СОХРАНЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НАСЛЕДИЯ

Степанов А.И. Механизмы сохранения градостроительного наследия в Санкт-Петербурге 2

Смирнов Д.С. Правоприменительная практика в области выявления объектов культурного наследия 8

Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Архитектурно-градостроительный облик объекта капитального строительства: проблемы правового регулирования 13

Пенизев М.В. К вопросу о возложении на муниципальные образования обязанности по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых бесплатно в собственность многодетным семьям 17

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Кожевников О.А. Трансформация местного самоуправления в России: от рассвета до..... 20

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ

Калинин В.В. Научно-производственный комплекс наукограда Российской Федерации как отличительный признак территории с высоким научно-техническим потенциалом 23

Скородумова М.С. Развитие ЗАТО и приграничных территорий: особенности организации местного самоуправления в их пределах..... 27

Киселев А.В. Особенности статуса территорий Арктической зоны, Крайнего Севера, ЗАТО в материалах судебной практики 31

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Комлев Е.Ю. Экономическая основа местного самоуправления в Аргентине: некоторые подходы к правовому регулированию..... 35

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета (г. Москва)

Редакционный совет:

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

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

Гриб Владислав Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, академик РАО, заслуженный юрист РФ (г. Москва);

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

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

Ларичев Александр Алексеевич, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана факультета права по научной работе, профессор департамента публичного права НИУ ВШЭ (г. Москва);

Левина Вера Владимировна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета (г. Тула);

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва);

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

Сачук Татьяна Викторовна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС (г. Петрозаводск);

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина (г. Саратов);

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам (5.1.2. – юридические науки; 5.2.3. – экономические науки).

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

Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Объединенный каталог.
Пресса России – Т 1578;
агентство «Урал-Пресс» – 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 5,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 27.02.2024.
Номер вышел в свет 07.03.2024.
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Механизмы сохранения градостроительного наследия в Санкт-Петербурге

Степанов Арсений Игоревич,

младший юрист юридического отдела АОУ ВО ЛО «ГИЭФПТ»

arseniy.step@mail.ru

В статье рассмотрены основные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение градостроительного наследия Санкт-Петербурга. Проведено соотношение различных механизмов охраны. Разобраны такие понятия, как объединенные зоны охраны объектов культурного наследия, историческое поселение Санкт-Петербург, исторические здания и другие. Делается вывод о необходимости планомерного развития мегаполиса с одновременным сохранением его историко-культурного достояния.

Ключевые слова: градостроительное наследие, охрана объектов культурного наследия, объединенная охранная зона, историческое здание, историческое поселение Санкт-Петербург.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО 1972 г. гласит: «...повреждение или исчезновение любых образцов культурной ценности или природной среды представляют собой пагубное обеднение достояния всех народов мира...»¹. Санкт-Петербург является общепризнанным мировым центром культурного наследия. Именно исторический центр Петербурга в 1990 г. стал первым объектом в России, включенным в Список всемирного наследия ЮНЕСКО². На территории города расположены 8464 объекта культурного наследия³, 4213 из которых федерального значения, не считая множества исторических зданий, не внесенных в реестр, но представляющих историческую и культурную ценность. С полным перечнем объектов культурного наследия и выявленных объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга можно ознакомиться на официальном сайте Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга⁴. В одном городе располагается около 10% всех охраняемых в Российской Федерации памятников истории и культуры. Между тем Санкт-Петербург — динамично развивающийся пятимиллионный мегаполис, а не застывший памятник. Городу такого масштаба требуются новые жилые и деловые районы, транспортные магистрали, спортивные объекты. Перед Петербургом стоит

сложнейшая задача сохранения градостроительного наследия и одновременного динамичного развития города, улучшения качества жизни горожан. В основе успешного решения этой задачи лежит принцип «сохранение через развитие, развитие через сохранение». Градостроительное наследие выступает не сдерживающим развитие фактором, а, наоборот, способствует культурному, экономическому, туристическому росту Петербурга. Современность должна находиться в балансе и непротиворечии с историко-культурной составляющей города.

Именно такие взгляды и принципы развития города и сохранения его исторического наследия были закреплены 18 лет назад в Петербургской Стратегии сохранения культурного наследия, утвержденной Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 1 ноября 2005 г. № 1681⁵. Культурное наследие признано важнейшим фактором устойчивого развития города. То есть без сохранения истории невозможен рост и развитие. Стратегия акцентирует внимание на специфике культурного наследия Санкт-Петербурга. В XX в. новое строительство велось в основном вне исторического центра города. Благодаря этому историческая застройка Санкт-Петербурга обладает уникальной степенью сохранности. Для качественной охраны города как единого памятника истории и культуры Стратегия предлагает одновременное сочетание по-объектной, средовой и градостроительной охранных практик. Наряду с отдельными объектами культурного наследия в Петербурге должны подлежать охране объемно-пространственный планировочный каркас, конфигурация центральных водных пространств, общегородской силуэт (так называемая «Небесная линия»), панорамы рек, ансамбли главных площадей, перспективы основных улиц. Город сам по себе, во всем своем многообразии, является единым памятником.

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972, ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9.03.1988 № 8595-XI) // Организация Объединенных Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml (дата обращения: 14.11.2023).

² Nominations of cultural properties to the World Heritage List and to the List of World Heritage in Danger from 17.10.1990 № CC.90/CONF.004/02 // United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. URL: <https://whc.unesco.org/archive/1990/cc-90-conf004-2e.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

³ Статистика культурной жизни Петербурга // Комитет по культуре Санкт-Петербурга. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_culture/statistic/ (дата обращения: 15.11.2023).

⁴ Перечень объектов культурного наследия и выявленных объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: https://kgiop.gov.spb.ru/deyatelnost/uchet/list_objects/ (дата обращения: 14.11.2023).

⁵ Петербургская стратегия сохранения культурного наследия (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.11.2005 № 1681) // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: <https://kgiop.gov.spb.ru/deyatelnost/peterburgskaya-strategiya-sohraneniya-kulturnogo-naslediya/> (дата обращения: 15.11.2023).

В соответствии со Стратегией в Санкт-Петербурге разрабатывается нормативное регулирование.

Основой регулирования охраны памятников истории и культуры является Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶ (далее — Закон № 73-ФЗ). Закон определяет понятие объекта культурного наследия. К объектам культурного наследия относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетелем эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. В законе приводятся общие принципы охраны и сохранения объектов культурного наследия, устанавливаются основные требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, требования к владению, пользованию и распоряжению объектом культурного наследия. Проводится разграничение полномочий в области охраны культурного наследия на федеральном уровне, уровне субъектов и на местном уровне власти. Закон № 73-ФЗ закрепляет ведение в Российской Федерации Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (ЕГРКН)⁷.

Положения Закона № 73-ФЗ дополняются и конкретизируются субъектами Федерации. Так, Закон Санкт-Петербурга от 12 июля 2007 г. № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге»⁸ (далее — Закон Санкт-Петербурга № 333-64) посвящен преимущественно охране объектов культурного наследия регионального и местного значения, а также объектов федерального значения, полномочия по контролю и охране которых переданы Санкт-Петербургу Российской Федерацией.

Далее последовательно рассмотрим основные особенности охранной практики Санкт-Петербурга.

1. Объединенные охранные зоны. В Законе № 73-ФЗ до 2014 г. упоминались такие зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности,

зона охраняемого природного ландшафта. Эти зоны в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия устанавливали на сопряженной с ним территории особый режим использования земель, значительно ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность. Таким образом, охрана устанавливалась, по сути, для каждого конкретного памятника в отдельности. Более того, режим охраны памятников федерального значения устанавливался отдельно, на федеральном уровне, регионального — на уровне субъекта Федерации. Как отмечено выше, в Петербурге особо значимы архитектурные ансамбли (четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений), доминанты, видовые каналы восприятия этих доминант. Такой предмет охраны значительно шире охранной зоны конкретного объекта культурного наследия. Именно поэтому в Петербурге впервые была введена система Объединенных охранных зон, нашедшая отражение в Законе № 73-ФЗ лишь в 2014 г.⁹ 12 сентября 2015 г. вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации № 972 «Об утверждении положения о зонах охраны объектов культурного наследия...»¹⁰, закрепившее на федеральном уровне общие принципы разработки и утверждения проектов зон охраны (в том числе объединенных), общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах этих зон. Объединенные зоны охраны в Санкт-Петербурге регулируются Законом Санкт-Петербурга от 24 декабря 2008 г. № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон»¹¹ (далее — Закон Санкт-Петербурга № 820-7). Уже из названия становится ясно — зоны и их режим устанавливаются городом для всех объектов культурного наследия на определенной территории, а не только для объектов регионального и местного значения (сейчас эта возможность уже прямо предусматривается Законом № 73-ФЗ в п. 3 ст. 34, ст. 14 Положения из Постановления Правительства № 972 и Законом Санкт-Петербурга № 333-64 в п. 1.1 ст. 3). Зоны охраны в Петербурге действуют на площади в 36 033,6 га¹², то есть покрывают даже большую

⁶ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации // Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/> (дата обращения: 14.11.2023).

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 12 июля 2007 г. № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Соответствующие изменения в ст. 34 Закона № 73-ФЗ были введены Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон» (принят ЗС Санкт-Петербурга 24.12.2008) // СПС «Гарант».

¹² В 2023 году исполняется 15 лет Закону Санкт-Петербурга № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия...» // Пресс-служба Комитета по государственному контролю

площадь, чем площадь объекта ЮНЕСКО «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» (23 717,3 га). При этом зоны представляют собой «лоскутное одеяло», где у каждого вида «лоскута» свои охранные требования.

Установлены следующие виды зон: единые (ООЗ, ОЗ-1,2) и локальные охранные зоны, единые зоны регулирования застройки (ОЗРЗ-1,2,3, ЗРЗ) и хозяйственной деятельности, единые зоны охраняемого ландшафта (ЗОЛ). Любая градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в границах объединенных зон охраны осуществляется, исходя из презумпции сохранности объектов культурного наследия. Соблюдение режимов использования земель обязательно. Предмет охраны и режимы исчерпывающе (со схемами, картами и фотографиями) определены в Законе Санкт-Петербурга № 820-7. Границы зон и режим их использования отражаются в градостроительных регламентах в составе Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга и в Генеральном плане Санкт-Петербурга на Карте границ территорий объектов культурного наследия и границ зон охраны объектов культурного наследия. Строгость регулирования зависит от конкретной зоны. Например, в зонах ООЗ и ОЗ-1 вовсе запрещается капитальное строительство (за исключением восстановления исторических зданий), снос зданий, изменение их внешнего облика, фасадов, включая, например, устройство оконных и дверных проемов. Закон также регулирует размещение рекламных конструкций и вывесок, высотность зданий, требования к проводимой реконструкции зданий, традиционные цветовые сочетания в отделке, традиционные материалы кровли и другие параметры. Охраняются набережные, силуэт города, основные визуальные направления, панорамы, историческая среда кварталов и историческая система озеленения, планировочный каркас и композиционно завершенные пространства. Отдельно приводится список диссонирующих объектов¹³ и список территорий, на которых застройка и благоустройство не обладают композиционной целостностью вследствие утраты исторической структуры застройки, либо неполной реализации исторических проектных решений, либо наличия диссонирующих объектов. Столь важные для Петербурга панорамы охраняются на расстоянии от 6 до 11 км в зависимости от категории доминанты, панорама которой охраняется. Важно отметить, что Закон Санкт-Петербурга № 820-7 охраняет панорамы

лю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: <https://kgior.gov.spb.ru/o-komitete/press-centr/news/73622/> (дата обращения: 15.11.2023).

¹³ Диссонирующие объекты — отдельные здания, строения, сооружения, не являющиеся историческими зданиями, или их комплексы (группы), расположенные в исторической среде, которые по своим параметрам или архитектурному решению не соответствуют Режимам и (или) параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, содержащимся в Требованиях к градостроительным регламентам, и (или) препятствуют визуальному восприятию объектов культурного наследия, панорам и видов. Перечислены в Приложении 1 к Режимам, утвержденным Законом Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7.

(с помощью ограничения высотности зданий) только в пределах самих объединенных зон.

2. Исторические здания. Это понятие также впервые было введено именно в охранной практике Санкт-Петербурга. Предмет охраны объединенных охранных зон объектов культурного наследия содержит не только памятники, признанные объектами культурного наследия и внесенные в ЕГРКН. Петербург пошел здесь дальше — охране подлежит всякое историческое здание. Закон Санкт-Петербурга № 820-7 относит к историческим зданиям, строениям, сооружениям, не являющиеся объектом (выявленным объектом) культурного наследия, относящиеся к следующим историческим периодам: в зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных в исторически сложившихся центральных районах Санкт-Петербурга, а также в Невском районе Санкт-Петербурга, — построенные до 1917 г. (здесь и далее год постройки включительно); в зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных за пределами исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга (за исключением Невского района Санкт-Петербурга), — построенные до 1957 г., деревянное 1–2-этажное здание, строение, сооружение — построенное до 1917 г. Точное количество зданий до 1917 г. постройки трудно определить, их в городе не менее 14 тысяч¹⁴. Охранный режим объединенных зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга распространяется и на эти здания, независимо от факта признания их объектами культурного наследия. Например, запрещен снос исторических зданий. Необходимо учитывать, что всякое, тем более жилое, здание имеет некоторый предельный срок службы. Проведение капитального ремонта «сдвигает вправо», но не останавливает течение этого срока. Со временем в городе, где весь центр состоит из исторических зданий, все чаще будут возникать такие ситуации, при которых износ конструкций здания столь высок, что возможен и разумен только его демонтаж (хоть здание и является историческим). Проблема «необратимого» разрушения исторических зданий также отражена в Законе Санкт-Петербурга № 820-7. Запрет сноса не распространяется на случаи демонтажа отдельных элементов при проведении капитального ремонта, допустимого режимами; при разборке аварийных конструкций или конструкций, сохранение которых невозможно ввиду разборки и демонтажа аварийных конструкций. Для таких случаев (полная или частичная утрата исторического здания) предусмотрен механизм восстановления исторического здания в части внешнего облика, воспринимаемого с открытых городских пространств.

Судебная практика по Закону Санкт-Петербурга № 820-7 относится в основном как раз к охране исторических зданий. Объекты культурного наследия регионального или федерального значения редко

¹⁴ Доступна интерактивная карта Картографического издательства «Кон-Тики», где указан возраст более чем 55 тыс. зданий Санкт-Петербурга. URL: <https://kontikimaps.ru/how-old/saint-p?p=h-spb> (дата обращения: 15.11.2023).

подвергаются угрозе. Такие здания внесены в Реестр, широко известны и находятся на виду у горожан. Незаконные изменения фасада, реконструкция или тем более снос такого здания практически невозможны. Поэтому Закон Санкт-Петербурга № 820-7 на практике чаще всего защищает здания, не имеющие статуса федерального или регионального памятника, но представляющие историческую ценность. Во всяком случае, охрана исторического наследия Петербурга предполагает регулярное наблюдение за состоянием объектов охраны.

В соответствии со ст. 11 Закона № 73-ФЗ проводится государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия. Региональный государственный надзор осуществляется региональным органом охраны объектов культурного наследия — Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (КГИОП) Санкт-Петербурга. Должностные лица КГИОП, среди прочего, вправе выдавать нарушителям предписания об устранении нарушений законодательства в области охраны объектов культурного наследия, а также привлекать виновных в совершении правонарушения лиц к административной ответственности. Выявляются нарушения при проведении мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия и систематическому наблюдению (за исполнением обязательных требований) в отношении объектов культурного наследия. Такие мероприятия проводятся должностными лицами КГИОП на основании заданий.

Выявленное при проведении мероприятий по контролю и систематическому наблюдению нарушение влечет наложение административного штрафа (чаще всего по ст. 7.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁵). Также суд может обязать ответчика привести здание в соответствие с ограничениями или восстановить облик здания, восстановить утраченные элементы фасада. Можно без труда найти множество подобных достаточно однотипных судебных решений. Например, в случае надстройки мансардного этажа у исторического здания суд назначил собственнику административное наказание в виде штрафа¹⁶. За разрушение наличников на окнах, замену традиционной расстекловки стеклопакетами и другие изменения фасада исторического здания суд обязал собственника в установленный срок восстановить исторический облик фасада¹⁷. При этом примечателен сравнительно небольшой размер штрафов.

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., напр.: Постановление от 28 августа 2019 г. № 5-512/2019 // Василеостровский районный суд; Постановление от 6 ноября 2019 г. № 5-464/2019 // Октябрьский районный суд.

¹⁷ См., напр.: Решение от 21 июля 2020 г. № 2-1424/2020 // Куйбышевский районный суд; Решение от 19 декабря 2019 г. № 2-10331/2019 // Приморский районный суд; Постановление от 28 ноября 2019 г. № 5-744/2019 // Куйбышевский районный суд; Решение от 14 июля 2020 г. № 2-489/2020 // Ленинский районный суд.

Основной проблемой категории «историческое здание» сейчас является крайняя формальность подхода в определении «историчности». Единственный учитываемый фактор — это год постройки здания, указанный в государственном кадастре недвижимости. Нередки случаи, когда по данным СПб ГБУ «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимого и движимого имущества» здание было построено в XX в. и историческим не является, в то время как архивные документы указывают на более раннюю дату постройки. Примечательно громкое дело здания манежа лейб-гвардии Финляндского полка на Васильевском острове¹⁸. По документам годом постройки здания был 1938 г., архивы же указывали на 1854 г. В 30-е годы XX в. здание действительно было серьезно реконструировано и приспособлено под хлебозавод, но фундамент, стены и оконные проемы уцелели. Никаких весомых причин изменения года постройки в кадастре представлено не было. Тем не менее градозащитники все же проиграли дело, исторический манеж и хлебозавод, не прекращавший свою работу даже в годы блокады Ленинграда, был снесен, на его месте строится жилой комплекс.

Закрытого перечня исторических зданий в городе не существует. Это дополнительно усложняет механизм их охраны. Из-за случаев «омоложения» зданий ведется работа по отказу от года постройки как единственного критерия ценности исторического здания. Прорабатываются критерии ценности здания, а также ценности средовой застройки¹⁹. Предлагается составить закрытый перечень ценной средовой застройки. С одной стороны, новые критерии должны усложнить выведение ценных исторических зданий из-под охраны Закона Санкт-Петербурга № 820-7. С другой стороны, исторические здания, ценность которых будет не признана, окажутся под угрозой, если от критерия года постройки откажутся полностью. Данный аспект вызывает много вопросов у градозащитников.

Тем не менее охрана всех исторических зданий все еще остается важнейшим инструментом сохранения целостной аутентичной городской среды Санкт-Петербурга.

3. Историческое поселение Санкт-Петербург. Закон № 73-ФЗ в гл. 12 предусматривает особое регулирование для исторических поселений. Историческим поселением является включенный в Перечень исторических поселений федерального значения или в Перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в ЕГРКН, выявленные объекты культурного наследия и иные объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения. Предмет охраны исторического поселения достаточно широк

¹⁸ См. Дело от 16 сентября 2021 г. № 2а-91/2021 // Куйбышевский районный суд; Дело от 7 апреля 2022 г. № 33а-5226/2022 // Санкт-Петербургский городской суд.

¹⁹ См., напр.: URL: <https://www.dp.ru/a/2023/11/15/rezultat-zavisit-ot-komandi> или <https://nsp.ru/32054-gorodskoi-zakon-820-ob-oxrannyx-zonax-v-peterburge-mozet-byt-izmenen>

(охраняются как здания, так и планировка, силуэт застройки, панорамы исторического поселения и др.) и схож с предметом охраны Закона Санкт-Петербурга № 820-7. Санкт-Петербург является историческим поселением с 2010 г. В настоящее время этот статус установлен Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 4 апреля 2023 г. № 839²⁰. На федеральном уровне Министерством культуры в 2017 г. разработана и утверждена Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 г. Концепция определяет общие цели и задачи развития исторических поселений. При этом задачи развития определяются требованиями обеспечения современного комфорта при максимально возможном сохранении историко-архитектурной ценности структуры поселения, характера его застройки и архитектурного облика. Долгое время Петербург обладал статусом исторического поселения, но содержание этого статуса было неизвестно²¹. Предмет охраны, границы исторического поселения Санкт-Петербурга и требования к градостроительным регламентам разрабатывались городом с 2016 г. и были утверждены Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1295²². Важно сразу отметить, что ограничения исторического поселения действуют одновременно с объединенными охранными зонами города, не исключая друг друга. Границы исторического поселения отражаются в Генплане города, учитываются в Правилах землепользования и застройки.

Граница исторического поселения охватывает весь центр города и является сплошной внутри периметра. В предмет охраны входят и объекты культурного наследия федерального и регионального наследия, и исторические здания. Важный аспект — даже если памятник будет по какой-то причине исключен из ЕГРКН, действие защиты исторического поселения для этого памятника не прекратится. Историческое поселение разделено на 17 средовых зон, для каждой из которых действуют индивидуальные охранные требования. При строительстве и реконструкции объектов капитального строительства действует общий принцип исключения негативного воздействия на визуальное восприятие объектов культурного наследия и сложившееся архитектурное окружение.

Охраняются исторически ценные градоформирующие объекты (формируют ценную историческую среду кварталов) с конкретным их порайонным перечнем. Требования к градорегламентам во многом схожи или

даже дублируют положения Закона Санкт-Петербурга № 820-7. Сама категория «историческое поселение» еще достаточно новая для охранной практики Санкт-Петербурга, в связи с чем крайне скудна и судебная практика. Суды в основном применяют Закон Санкт-Петербурга № 820-7. К предмету охраны также относятся существующие и утраченные городские доминанты. «Заморожена» планировочная и объемно-пространственная структура центра города. Охраняются исторические проспекты, улицы, набережные, площади, зеленые насаждения, аллеи, исторические кладбища и даже исторические железнодорожные ветки. Закреплено соотношение городских пространств (52% — застроенных, 33% — открытых и 15% — озелененных) и множество других параметров.

Помимо большей комплексности регулирования и сплошного покрытия центра города, механизм исторического поселения полезен своей «экстерриториальностью», что крайне важно для сохранения городских панорам. Это свойство можно выделить из подп. 3.1 п. 3 ст. 60 Закона № 73-ФЗ. Если Закон Санкт-Петербурга № 820-7 устанавливает охрану панорам на расстоянии 6 километров (в границах объединенных охранных зон), то историческое поселение имеет «границу влияния» в 11 километров, действующую и за пределами территории самого поселения (и покрывающую собой практически весь город). Таким образом, ряд требований, устанавливаемых для исторического поселения, влияет на Правила землепользования и застройки вне территории поселения (например, влияет на высотность зданий). Для исторического поселения Санкт-Петербурга этот механизм, по сути, вводит буферную зону. Вопрос о ее необходимости поднимался многие годы²³.

Усложнена процедура получения разрешения на строительство в границах исторического поселения. Застройщику теперь необходимо получить не только заключение от Комитета по градостроительству и архитектуре, как это было ранее. Необходимо и заключение КГИОП о соответствии объекта строительства предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям.

Как соотносятся описанные выше механизмы охраны исторического наследия с реалиями развивающегося города? Развитие Петербурга на десятилетия вперед (до 2050 г.) в скором времени будет определено новым Генеральным планом Санкт-Петербурга²⁴. Одних только станций метрополитена запланировано 120 штук. Планируется строительство пяти мостов через Неву и около 200 различных путепроводов и транспортных развязок. В ближайшем будущем начнется строительство Восточного скоростного диаметра.

²⁰ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 4 апреля 2023 г. № 839 «Об утверждении перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Статус исторического поселения Санкт-Петербург обрел свое содержание // Официальный сайт Адвокатского бюро «Качкин и Партнеры». URL: <https://www.kachkin.ru/status-istoricheskogo-poseleniya-sankt-peterburg-obrel-svoe-soderzhanie/> (дата обращения: 15.11.2023).

²² Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1295 // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См., напр.: Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников. Основные подходы к разработке плана управления объектом культурного наследия // Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева. М.: Институт наследия, 2019. С. 36.

²⁴ Более подробно о работе Комиссии по внесению изменений в Генеральный план Санкт-Петербурга см.: URL: <https://kgainfo.spb.ru/zakon/generalplan/>

В городе создаются необходимые условия для начала реновации районов типовой застройки. Принят Закон Санкт-Петербурга от 29 июня 2022 г. № 444-59 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге»²⁵. Ежегодно вводятся в эксплуатацию миллионы квадратных метров жилья. На первый взгляд, такие показатели роста характерны для крупных мегаполисов, но не для городов, имеющих в своем центре историческое поселение со строгим охраняемым режимом. Однако большинство амбициозных проектов развития города реализуется если не на его окраинах, то, во всяком случае, вне исторического центра города. Конечно, есть и исключения, например,

ряд мостов и станций метрополитена. При строительстве таких объектов практически неизбежно пострадает ряд исторических зданий. Тем не менее фокус развития города сосредоточен именно на периферии, тогда как для центра города предусматриваются лишь жизненно необходимые, точечные изменения.

Таким образом, законодательство в области охраны культурного наследия Санкт-Петербурга является комплексным и динамично развивающимся. Реализация положений рассмотренных нормативных правовых актов позволяет противодействовать деградации градостроительного наследия, способствует реставрации исторических районов города, не замедляя при этом развитие мегаполиса. Высокие эстетические качества и уникальная степень сохранности исторической среды дают городу особую туристическую и инвестиционную привлекательность, служат залогом благосостояния петербуржцев.

²⁵ Закон Санкт-Петербурга от 30 июня 2022 г. № 444-59 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге» (принят ЗС Санкт-Петербурга 29.06.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Грозовская С.В. Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? / С.В. Грозовская // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 65–79.
2. Комлев А.В. Система зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга // Охрана памятников Санкт-Петербурга. Санкт-Петербург : ПроPILEI, 2008. С. 146–157.
3. Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия / В.Р. Крогиус. Москва : Прогресс-Традиция, 2009. 406 с.
4. Назарова А.Ю. Силуэтная организация застройки исторического центра города: к вопросу определения ценности и методов охраны (опыт Санкт-Петербурга) / А.Ю. Назарова, Д.А. Мишагина // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2021. № 7. С. 51–61.
5. Палий К.Р. Нормативно-правовой механизм разработки и реализации политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга / К.Р. Палий // Управленческое консультирование. 2018. № 7. С. 146–153.
6. Семенцов С.В. Формирование принципов сохранения архитектурно-градостроительного наследия Санкт-Петербурга на основе закономерностей его трехвекового градостроительного развития / С.В. Семенцов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Искусствоведение. 2013. № 2. С. 190–211.
7. Шугрина Е.С. Поиск баланса между сохранением историко-культурного наследия и развитием территории / Е.С. Шугрина // Местное право. 2023. № 2. С. 51–60.

ИГ «Юрист» — Ваш верный спутник в поиске нужной информации

Вы активно занимаетесь научной деятельностью, но не знаете, где еще можно найти интересный и авторитетный материал? Мы готовы помочь Вам! Предлагаем подготовить подборку статей по Вашей теме, опубликованных на страницах более 40 наших журналов за последние 15 лет.

Что для этого нужно?

Пришлите запрос на адрес: anketa@lawinfo.ru, с указанием интересующей темы. Мы сделаем подборку и сканы публикаций. Готовый архив отправим Вам на электронную почту. Стоимость подборки по нашей базе составит всего 990 руб. Если из всего перечня Вас заинтересует только несколько материалов, то PDF одной статьи обойдется в 300 руб.

Правоприменительная практика в области выявления объектов культурного наследия

Смирнов Данила Сергеевич,

аспирант кафедры публичного права юридического факультета
Государственного академического университета гуманитарных наук
dssmirnov@internet.ru

В данной статье исследуется организация работы по выявлению объектов культурного наследия на примере города Москвы. В ходе анализа нормативной правовой базы подтверждена широкая дискреция органа исполнительной власти, наделенного полномочиями в сфере охраны объектов культурного наследия. Также получена характеристика и аргументация судебных инстанций, рассматривавших административные споры о включении либо об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, памятники истории и культуры народов Российской Федерации, историко-культурное исследование, работа по выявлению объектов культурного наследия, административный процесс, историко-культурная ценность, Департамент культурного наследия города Москвы.

Согласно Основам государственной культурной политики, утвержденным Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808, культура является одним из национальных приоритетов и признана важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности Российской Федерации¹.

Во исполнение указанных Основ разработана Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р², в которой особое место отводится сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — ОКН).

На основании данных, полученных из Единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации (далее — ЕГРОКН), по состоянию на январь 2024 г. в Российской Федерации насчитывается 154 953 ОКН (из них федерального значения — 71 762, регионального — 79 118 и муниципального — 4073)³.

В городе Москве располагается 6557 ОКН, из которых 3121 федерального значения, а 3436 — регионального. Сведения об указанных объектах внесены в ЕГРОКН. При этом важно отметить, что в ЕГРОКН не учитываются выявленные ОКН, которых в столице по состоянию на январь 2024 г. насчитывается 2044 единицы.

Выявленный объект культурного наследия — понятие, не нашедшее своего определения в основном от-

расловом законе — Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 73-ФЗ).

Однако следуя логике положений, содержащихся в ст. 16.1 Закона № 73-ФЗ, можно охарактеризовать анализируемую группу объектов как некую общность потенциальных ОКН, находящуюся в статусе верификации, то есть возможных объектов к включению в ЕГРОКН после прохождения определенной указанным федеральным законом процедуры, характеристика которой не является предметом данного исследования.

При этом в соответствии с ч. 3 указанной статьи Закона № 73-ФЗ порядок организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН, устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации⁵.

Таким образом, каждый субъект Российской Федерации в рамках реализации деятельности по выявлению ОКН ограничен Законом № 73-ФЗ лишь временными рамками, касающимися организации процесса, предшествующего принятию решения о включении объекта, обладающего признаками ОКН, в перечень выявленных ОКН либо об отказе во включении его в указанный перечень.

Вместе с тем, согласно анализируемой статье Закона № 73-ФЗ порядок проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками ОКН, устанавливается федеральным органом охраны ОКН, которым является Министерство культуры Российской Федерации (далее — Минкультуры России)⁶.

Указанный порядок утвержден Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 2 июля 2015 г. № 1905 и определяет круг субъектов проведения

¹ Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СПС «КонсультантПлюс».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Сведения из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации // Официальный сайт Минкультуры России. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/> (дата обращения: 01.02.2024).

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

⁵ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ.

⁶ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ.

работ по выявлению объектов, обладающих признаками ОКН (региональные и муниципальные органы охраны ОКН, а также иные заинтересованные физические и юридические лица) и устанавливает общие требования к ведению государственного учета такой группы объектов⁷.

Основным же нормативным правовым актом, определяющим сам порядок организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН, является акт субъекта Российской Федерации. Такой порядок в городе Москве установлен Постановлением Правительства Москвы от 26 августа 2015 г. № 548-ПП (далее — Постановление № 548-ПП).

Согласно п. 2 указанного порядка работу по установлению историко-культурной ценности осуществляет Департамент культурного наследия города Москвы (далее — Департамент). Такая работа включает в себя три вида деятельности: 1) рассмотрение заявления (о включении либо об обнаружении исследуемого объекта); 2) непосредственное определение историко-культурной ценности; 3) принятие решения о включении либо об отказе во включении его в перечень.

Необходимо отметить, что формы заявлений утверждаются региональным органом охраны ОКН на основании профильного нормативного акта субъекта Российской Федерации⁸.

В городе Москве на основании Постановления № 548-ПП Приказом Департамента от 14 октября 2015 г. № 217 утверждены две формы заявлений: 1) о включении объекта, обладающего признаками ОКН, в ЕГРОКН; 2) об обнаружении объекта, обладающего признаками ОКН, в ходе проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, работ по использованию лесов и иных работ, работ по сохранению ОКН⁹.

Для отказа в приеме к рассмотрению таких заявлений существует лишь два основания: 1) несоответствие требованиям заполнения; 2) наличие принятых решений Департамента, а также экспертных комиссий и советов при Департаменте об охранном статусе объекта и его историко-культурной ценности¹⁰.

⁷ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 2 июля 2015 г. № 1905 «Об утверждении порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 2 июля 2015 г. № 1905.

⁹ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 14 октября 2015 г. № 217 «Об утверждении форм заявлений о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и об обнаружении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в ходе проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, работ по использованию лесов и иных работ, работ по сохранению объекта культурного наследия» // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: [https://www.mos.ru/dkn/documents/normativnyepravovoye-akty/view/50004220/](https://www.mos.ru/dkn/documents/normativnyyepravovoye-akty/view/50004220/) (дата обращения: 01.02.2024).

¹⁰ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 14 октября 2015 г. № 217.

Особое внимание стоит уделить разделу III Постановления 548-ПП, определяющему порядок определения историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН.

Пунктом 14 указанного Постановления для принятия решения о наличии или отсутствии историко-культурной ценности того или иного объекта привлекаются специалисты в области охраны ОКН посредством рассмотрения такой категории вопросов на заседаниях Научно-методического совета при Департаменте (далее — Совет), который создан на основании приказа Департамента от 21 февраля 2014 г. № 17¹¹.

Одной из целей деятельности Совета является содействие, как научно-методическое, так и консультативное, Департаменту при осуществлении им полномочий в сфере охраны ОКН¹².

Состав Совета представляет собой 6 профильных секций, из которых в данном исследовании интерес представляет лишь секция № 2 «Государственный учет объектов культурного наследия города Москвы», на заседаниях которой рассматриваются вопросы определения историко-культурной ценности. В состав указанной секции входят 8 членов — экспертов в области охраны ОКН, аттестованных Минкультуры России, являющихся научными сотрудниками федеральных образовательных организаций высшего образования и научно-исследовательских институтов.

При этом сами решения Совета носят исключительно рекомендательный характер, что позволяет Департаменту как органу, принимающему итоговое решение, не учитывать позицию, выработанную специалистами в области охраны ОКН.

Согласно же п. 13 порядка, утвержденного Постановлением 548-ПП, любые сведения об объекте относительно его историко-культурной ценности, представленные заявителем, подлежат оценке на предмет соответствия критериям историко-культурной ценности, о которых речь пойдет ниже.

В соответствии с п. 12 порядка, утвержденного указанным Постановлением, определение историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН, осуществляется на основании критериев историко-культурной ценности, утверждаемых правовым актом Департамента¹³.

Однако сами критерии историко-культурной ценности, утвержденные Приказом Департамента от 30 декабря 2015 г. № 478, содержат в себе весьма широкие для толкования блоки, что может быть использовано

¹¹ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 21 февраля 2014 г. № 17 «О Научно-методическом совете при Департаменте культурного наследия города Москвы» // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: [https://www.mos.ru/upload/content/files/17\(171\).pdf](https://www.mos.ru/upload/content/files/17(171).pdf) (дата обращения: 01.02.2024).

¹² Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 21 февраля 2014 г. № 17.

¹³ Постановление Правительства Москвы от 26 августа 2015 г. № 548-ПП «Об утверждении порядка организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия» // СПС «КонсультантПлюс».

для снижения объективности при анализе конкретного объекта¹⁴.

Так, согласно указанному Приказу, для признания за определенным объектом историко-культурной ценности, которая позволит ему перейти в статус выявленных ОКН, такому объекту необходимо набрать 200 и более баллов по сумме критериев, утвержденным данным Приказом¹⁵.

Сами критерии историко-культурной ценности подразделяются на 21 блок и включены в 5 тематических разделов ценностных характеристик объекта с точки зрения: 1) истории; 2) градостроительства; 3) архитектуры и искусства; 4) науки и техники и 5) социальной культуры.

В самих определениях критериев содержатся свободные для толкования формулировки. Например, в критерии № 2 «Авторство» содержится следующая характеристика: «Установлено или предполагается авторство архитектора, имеющего важное значение в развитии архитектуры определенного исторического периода...»¹⁶. Использование подобной формулировки критерия позволяет: во-первых, субъективно оценить степень значения в развитии конкретной отрасли, во-вторых, учесть или не учитывать спорный фактологический материал для определения авторства анализируемого объекта.

Пространство для маневра дают и такие обозначения, как: «существенное влияние», «важное значение», «активно участвовавших», «косвенная связь», «замечная роль» и другие.

Максимальные балльные значения отведены под датировку объекта (максимум = 150 баллов за допетровскую архитектуру) и уникальность объекта (максимум = 100 баллов за обоснованную уникальность). Минимальное количество баллов отведено под критерии сохранности конструктивной системы и пространственно-планировочной структуры интерьеров (максимум = 8 баллов).

Анализ критериев показывает, что помимо датировки для Департамента крайне важны объекты, возведенные известнейшими авторами (максимум = 40 баллов), являющиеся доминантами общегородского значения (максимум = 35 баллов), а также обладающие уникальными или редкими декоративными элементами (максимум = 30 баллов).

При этом весьма незначительная роль уделена сохранности исторического облика фасадов и архитектурно-художественной отделки интерьеров (максимум = 10 и 12 баллов соответственно).

Таким образом, самостоятельно установленная Департаментом система критериев может свободно

трактоваться сотрудниками, производящими подсчет таких критериев, что не может характеризовать процесс проведения оценки историко-культурной ценности как независимый и беспристрастный.

Еще одна проблема, проявляющаяся в работе по выявлению ОКН, заключается в том, что в настоящее время в Российской Федерации не существует какого-либо нормативного правового акта Минкультуры России, устанавливавшего общие требования к историко-культурному исследованию, а также его критериям. В этой связи все субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать регулирование в данной области.

Таким образом, дискреция органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в данном случае города Москвы) представляется широкой и практически ничем не ограниченной (за исключением собственных актов).

Руководствуясь самостоятельно разработанной системой и структурой оценивания того или иного объекта, обладающего признаками ОКН, профильный региональный орган исполнительной власти принимает решения относительно включения или невключения такого объекта в сиротствующий перечень, что не повышает уровень доверия общества к государственным институтам, а также порождает судебное оспаривание принятых указанным органом решений.

Так, судебное обжалование отказа регионального органа охраны ОКН во включении объекта, обладающего признаками ОКН, в перечень выявленных ОКН либо бездействие указанного органа охраны ОКН, выразившегося в непринятии в установленные сроки решения в отношении указанного объекта, осуществляется в соответствии с ч. 6 ст. 16.1 Закона № 73-ФЗ¹⁷.

При этом Закон № 73-ФЗ не устанавливает возможности обжалования включения анализируемой группы объектов в перечень третьими лицами (однако такая возможность установлена ч. 1 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹⁸ (далее — АПК РФ)).

После проведения анализа судебной практики города Москвы установлено, что указанное право на обжалование используется крайне редко. Так, дел об оспаривании приказов Департамента о включении либо об отказе во включении в перечень исследуемой группы объектов крайне малое количество (одно-два в год).

Причинами крайней малочисленности такой категории дел могут выступать недоверие к публичным государственным институтам, низкий уровень правовой культуры или интереса к указанной группе объектов, а также уверенность в правильности решений, принимаемых компетентным региональным органом исполнительной власти.

¹⁴ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 30 декабря 2015 г. № 478 «Об утверждении критериев историко-культурной ценности объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, расположенных на территории города Москвы» // СПС «Гарант».

¹⁵ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 30 декабря 2015 г. № 478.

¹⁶ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы от 30 декабря 2015 г. № 478.

¹⁷ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Наиболее показательны заключения Девятого арбитражного апелляционного суда, нашедшие отражение в его Постановлении от 10 сентября 2020 г. № 09-АП-34420/2020 по делу № А40-10739/20¹⁹. Руководствуясь ч. 4 ст. 200 АПК РФ при решении данного дела, суд устанавливал лишь соответствие закону или иному нормативному правовому акту решений и действий (бездействия) органа, а также наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие).

В этой связи, признавая действия Департамента законными и обоснованными, суд в своем решении ссылался на п. 13 порядка, утвержденного Постановлением 548-ПП, на основании положений которого результаты историко-культурного исследования проводятся Департаментом по имеющимся у него сведениям, а также представленным заявителем данным об историко-культурной ценности.

Другое схожее решение было вынесено Московским городским судом от 18 июня 2020 г. № 33а-2549/2020 по делу № 2а-283/2019, в котором указывается, что доводы административных истцов, приводящих собственные подсчеты численных значений критериев историко-культурной ценности, не учитываются в силу того, что истцы экспертами в данной области не являются, а такой подсчет осуществляется Департаментом и указывается в пояснительной записке к проекту соответствующего приказа Департамента²⁰.

Таким образом, любой спор относительно подсчета баллов по критериям историко-культурной ценности будет решен в пользу профильного регионального органа исполнительной власти (в случае соблюдения сроков рассмотрения и принятия решения) даже лишь на том основании, что историко-культурная ценность определяется указанным органом согласно собственному приказу по ее установлению, в силу чего совершение таких действий может быть отнесено только к компетенции этого органа.

Идентичные обоснования приводятся также в решениях Лефортовского районного суда города Москвы от 20 июня 2018 г. № 2а-177/2018²¹ и от 3 июля 2017 г. № 2а-126/2017²².

¹⁹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10 сентября 2020 г. № 09-АП-34420/2020 по делу № А40-10739/2020, по делу № А40-10739/20 // ГАС «Правосудие». URL: https://kad.arbitr.ru/Kad/PdfDocument/807a61b6-d161-4527-859d-fb8184145819/63026c20-6701-4a77-95df-c1ba88061cbf/A40-10739-2020_20200914_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf (дата обращения: 01.02.2024).

²⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 18 июня 2020 г. № 33а-2549/2020 по делу № 2а-283/2019 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/425f404f-5b65-494f-823c-8c380fdd46cb> (дата обращения: 01.02.2024).

²¹ Решение Лефортовского районного суда города Москвы от 20 июня 2018 г. № 2а-177/2018 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/lefortovskij/services/cases/kas/details/f9883d45-59f7-4773-ba0f-431b2d574295> (дата обращения: 01.02.2024).

²² Решение Лефортовского районного суда города Москвы от 3 июля 2017 г. № 2а-126/2017 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/lefortovskij/services/cases/kas/details/24d16711-3397-4c03-8f8b-0d6b3cc483cf?caseNumber=2%D0%B0-126/2017> (дата обращения: 01.02.2024).

При этом стоит учитывать, что практика рассмотрения таких споров не выделяется из общей массы судебных дел в других субъекта Российской Федерации. Подобные решения со схожей аргументацией наличествуют и в Саратовской области (Решение Саратовского областного суда от 20 сентября 2016 г. № 3а-49/2016)²³ и в других регионах, анализ судебной практики которых не входит в задачи настоящего исследования.

Важно также отметить, что по рассмотрению указанных споров высказался Верховный Суд Российской Федерации. Так, согласно п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущено) на основании в том числе нормативных правовых актов и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий, в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение)²⁴.

Таким образом, при рассмотрении анализируемой группы дел суды не могут изменить решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на которого возложены полномочия по охране объектов культурного наследия, а ограничены лишь проверкой соблюдения требований по срокам и порядку. В этой связи в полномочия суда не входит принятие решения о признании того или иного объекта, обладающего признаками ОКН, возможным или невозможным для включения в соответствующий перечень.

На основании изложенного стоит отметить, что, как видно из приведенных нормативных правовых актов, а также судебной практики, региональный орган исполнительной власти, на который возложены функции по охране ОКН, имеет широкую дискрецию по определению историко-культурной ценности объекта, по которому заявитель обращается с целью включения его в перечень выявленных ОКН.

Отсутствует также и единый порядок определения историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН, который был бы утвержден Минкультуры России и являлся бы обязательным для разработки региональных правовых актов в указанной сфере, и формировал бы таким образом общую систему и порядок подсчета критериев историко-культурной ценности.

Критерии историко-культурной ценности формируются профильным региональным органом исполнительной власти по собственному усмотрению. Следовательно, само решение указанного органа принимается на основании собственного акта, принятого

²³ Решение Саратовского областного суда от 20 сентября 2016 г. № 3а-49/2016 // СПС «Гарант».

²⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

согласно собственному порядку, исключая тем самым возможность нарушения процедуры. Все это создает дополнительные коррупциогенные факторы, порождает волонтаризм при принятии решений и делает невозможной реализацию единой политики в области выявления объектов культурного наследия.

Таким образом, оспаривание указанных актов региональных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области охраны ОКН, лишено

смысла в случае соблюдения этим органом формальной процедуры. Исправление сложившейся практики возможно, к примеру, утверждением единого порядка с разработанными критериями историко-культурной ценности, при этом учитывавшего специфику наличия у различных субъектов Российской Федерации разнородных объектов, обладающих признаками ОКН, потенциально возможных для включения в соответствующий перечень.

Литература

1. Александрова М.А. Tempus omnia revelat? Использование возрастного критерия для отнесения недвижимости к объектам культурного наследия / М.А. Александрова, А.В. Башарин, Д.Б. Давыдов, Д.О. Тузов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2021. № 8. С. 142–163.
2. Баркова О.И. Историко-правовые аспекты системы выявления и охраны объектов культурного наследия и вопросы целесообразности их включения в Единый государственный реестр объектов культурного наследия / О.И. Баркова, В.А. Власов // Аграрное и земельное право. 2020. № 11 (191). С. 163–167.
3. Бердюгина Ю.М. К вопросу о выявлении объектов культурного наследия / Ю.М. Бердюгина // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2017. № 4 (35). С. 65–67.
4. Лыткин И.А. Автоматизированная информационная система «Единый государственный реестр объектов культурного наследия» / И.А. Лыткин // Цифровые технологии в сфере объектов культурного наследия : материалы по итогам конференции в рамках 3 Всероссийского съезда реставраторов (г. Санкт-Петербург, 22 ноября 2022 г.) : сборник тезисов. Санкт-Петербург : Папирус, 2023. С. 12–13.
5. Пивненко Д.Л. Правовой режим выявленного объекта археологического наследия / Д.Л. Пивненко // Цивилист. 2023. № 6 (46). С. 25–30.

Предлагаем оформить подписку на комплект «Руководителю государственных учреждений»

В комплект входят журналы:

- Государственная власть и местное самоуправление
- Конституционное и муниципальное право
- Муниципальная служба: правовые вопросы
- Муниципальное имущество: экономика, право, управление

С условиями подписки можно ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru
в разделе «Подписка».

Наш адрес:

115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.
Телефон: 8(495) 617-18-88.
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Архитектурно-градостроительный облик объекта капитального строительства: проблемы правового регулирования

Коростелева Марина Владимировна,

доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
korostelevamv@mail.ru

Коростелева Наталия Владимировна,

доцент кафедры городского строительства, экономики и управления проектами Института архитектуры и строительства Волгоградского государственного технического университета, кандидат технических наук, доцент
korostelevanv@mail.ru

В контексте формирования качественной и комфортной окружающей среды особую актуальность приобретает проблематика формирования внешнего облика населенных пунктов. Отход от традиционного ранее принципа «монофункционального зонирования», который четко разграничивает в пространстве разные по функциональному назначению зоны, и замена его на «мультифункциональный» подход, позволяющий сочетать различные функции не только в масштабах районов, но и отдельных зданий, объективно вызвал необходимость регулирования архитектурных решений и внешнего облика городской среды. Во многом по данной причине в нормах Градостроительного кодекса Российской Федерации в декабре 2022 г. появилась ст. 40.1, согласно которой архитектурно-градостроительный облик объекта подлежит согласованию с уполномоченным муниципальным органом в случае строительства объекта капитального строительства в границах нормативно определенных территорий. Введение этой процедуры получило в экспертной среде весьма неоднозначную оценку. Высказываются опасения о потенциальной возможности неконтролируемого субъективного подхода к оценке характеристик объектов капитального строительства, сомнению подвергается объективность критериев ее проведения.

В статье представлен анализ основных направлений формирования правовой базы для ее проведения. Авторы подчеркивают недостаточность требований только функционального зонирования и необходимость регламентации и архитектурных решений, внешнего облика городской среды в целях сохранения ее идентичности.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, градостроительный регламент, объект капитального строительства, архитектурно-градостроительный облик объекта.

Среда жизнедеятельности современного человека весьма сложна и не однородна, так как объективно включает пространства различного функционального назначения. Особенно эта неоднородность и сложность проявляется в условиях современного города, что не может не оказывать влияния на его жителей, вызывая у них чувство опасности и «антигуманности» городской среды с ее интенсивным дорожным движением, загрязнением воздуха, высокой и постоянной акустической нагрузкой¹. В таких условиях весьма интенсивно развиваются теоретические подходы к формированию органичного архитектурного пространства городов, которое ориентировано на человека, его когнитивные особенности и психологические аспекты восприятия пространства. Одной из ключевых целей градостроительной деятельности выступает обеспечение при ее осуществлении благоприятных условий жизнедеятельности человека. В силу этого в процессе градостроительного проектирования необходимо учитывать

не только факторы влияния планируемых объектов городской среды на экологию, не только удобство и комфортность городского пространства с точки зрения инженерных решений и транспортной обеспеченности, но и воздействие этой среды на психологический комфорт человека².

Важным видится и то, что весьма существенную роль в создании пространственной композиции градостроительных объектов имеют условия ее целостного зрительного восприятия. В значительных же по масштабу и при этом весьма плотных городских пространствах с этим сложно — охватить их одним взглядом весьма проблематично (а зачастую и невозможно). Конечно, при проектировании городской среды применяют приемы, способствующие этому, в частности, линейного раскрытия пространственных перспектив и раскрытия с меняющимся направлением обзора. Но особое значение в таких условиях приобретает архитектурный облик конкретного объекта.

¹ Усманова З.Р. Концепции органичной городской среды // Архитектура и современные информационные технологии. 2021. № 3 (56). С. 14–26.

² Крашенинников А.В. Когнитивная урбанистика: архетипы и прототипы городской среды. М.: Курс, 2020. 210 с.

В теории архитектурный облик объекта зачастую понимается как его «его внешняя выразительная оболочка, которая доступна для восприятия органами чувств», то есть фактически как его образ³. Как представляется, это разные понятия. Говоря об архитектурном облике объекта, мы имеем в виду его внешний, «материально-физический» вид, который воспринимается человеком; под образом же как раз и подразумеваем «последствия» этого восприятия, отражение облика в психике человека, его воздействия на нее. В научных работах отмечается, что образ объекта в архитектурном процессе выполняет, прежде всего, коммуникативную функцию, выступая как коммуникация «архитектор — произведение — зритель» и как коммуникация «человек — объект — среда — культура»⁴. При этом наиболее значима именно коммуникация в процессе взаимодействия человека с конкретным объектом, «человек — объект — среда — культура». Формирование образа этого архитектурного объекта обусловлено интеллектуальным осмысленным отражением его «материально-физического» облика в психике человека: «...архитектурный объект наделяется значениями и попадает из сферы бытовой реальности в семиотическое пространство культуры»⁵. «Образная» структура архитектурного объекта, зависящая как от ощущений и восприятий, так и от процессов мышления, включает такие составляющие, как «образ ориентации», «образ узнавания», «образ интерпретации», «образ интуиции»⁶.

Градостроительный кодекс Российской Федерации⁷ (далее — ГрК РФ) определение понятия «архитектурно-градостроительный облик объекта» (далее — АГО) не содержит, хотя с декабря 2022 г. в нем появилась ст. 40.1 «Архитектурно-градостроительный облик объекта капитального строительства», а в ст. 30 (ч. 6.2) установлено, что требования к АГО объекта включают требования к объемно-пространственным (компоновка объекта в границах участка, его размер и форма), архитектурно-стилистическим (элементы фасадов и прочих наружных частей объектов) и иным его характеристикам. Эти «иные» характеристики конкретизированы в принятом в развитие положений ГрК РФ и вступившем в силу с 1 сентября 2023 г. Постановлении Правительства № 857⁸, утверждающем требования к АГО и правила его согласования (оно не распространяется на города федерального значения). В их числе как требования к колористике фасадов и к используемым для их возведения и отделки строительным материалам, так и к

размещению на них различных объектов технического и инженерного оборудования.

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»⁹ также не содержит данный термин. Вместе с тем в его нормах есть такое понятие, как «архитектурное решение», которое определяется как авторский замысел архитектурного объекта, в силу чего это больше связано с авторскими правами и возможностью защиты своих архитектурных проектов от неправомерного использования. Также указанный закон содержит и такое понятие, как «внешний архитектурный облик сложившейся застройки города или иного населенного пункта» (ч. 2 ст. 3), но оно законодателем не раскрывается.

Попытки нормативно определить АГО предпринимались и на уровне отдельных субъектов Федерации, а также муниципальных образований. В качестве примера можно привести недействующее в настоящее время региональное Положение о рассмотрении АГО объекта Белгородской области, в нормах которого он определялся как «архитектурные решения объекта капитального строительства, являющиеся результатом архитектурной деятельности, включающей в себя творческий процесс создания внешнего вида и пространственной организации архитектурного объекта». В региональном административном регламенте выдачи решения о согласовании АГО, в связи с утверждением которого областное Положение и утратило силу, определения данного термина не содержится.

В Московской области Постановлением регионального Правительства АГО определяется в качестве комплекса документов, фиксирующих архитектурные решения объекта капитального строительства как результаты архитектурной деятельности, включающей в себя творческий процесс создания внешнего вида и пространственной организации архитектурного объекта. Кроме того, на территории области действует архитектурно-художественный регламент информационного и рекламного оформления зданий, строений, сооружений и объектов благоустройства, в котором содержится определение понятия «внешний архитектурный облик сложившейся застройки»: он понимается как «совокупность визуально воспринимаемых градостроительных особенностей планировочной организации территории и особенностей архитектурного облика расположенных в ее пределах зданий, строений, сооружений, элементов благоустройства и природного ландшафта».

В утвержденном Правительством Москвы (Постановление № 284-ПП) в 2013 г. Положении используется термин «архитектурно-градостроительное решение объекта капитального строительства», но его легального определения данный акт не содержит. Отмечается, что утверждение архитектурно-градостроительных решений объектов осуществляется в целях формирования и преемственности архитектурно-художественного

³ Бирюкова Е.Е. Облик архитектурного пространства в контексте выразительного бытия архитектурного пространства // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 6—2.

⁴ Янковская Ю.С. Образ и морфология архитектурного объекта : автореф. дис. ... д-ра архитектуры. М., 2004. 48 с.

⁵ Там же. С. 22.

⁶ Там же. С. 23—28.

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2023 г. № 857 «Об утверждении требований к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства и Правил согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

облика столицы, а также благоустроенной и комфортной городской среды.

В Севастополе Постановлением регионального Правительства № 205-ПП АГО определяется как совокупность композиционных приемов и архитектурных решений объекта.

В Санкт-Петербурге определение АГО закреплено в Постановлении Правительства № 407, которым определяется порядок его согласования: под ним понимается совокупность композиционных приемов, фасадных решений, градостроительных параметров объекта.

Интересно, что акты этих городов федерального значения — Севастополя и Санкт-Петербурга — содержат и такое понятие, как «архитектурный облик города» — это визуально воспринимаемая и последовательно формируемая совокупность архитектурных объектов.

Аналогично определено АГО объекта в муниципальном акте — Положении о порядке предоставления решения о согласовании АГО на территории города Липецка: он понимается как комплекс композиционных приемов и фасадных решений объекта.

Несколько иначе определяется АГО в административном регламенте предоставления муниципальной услуги по его согласованию города Казани — он понимается как «авторский замысел архитектурного объекта», имеющий внешнее выражение и документально зафиксированный.

Но все же весьма незначительное число муниципальных образований (как и субъектов Федерации) закрепляют в своих нормативных документах определение данного понятия, что вполне объяснимо в условиях отсутствия такового на федеральном уровне. Ряд муниципальных образований отменили свои акты, такое понятие содержащие. Так, в Волгограде Решение городской Думы, утверждающее порядок согласования АГО, действовало до 1 сентября 2023 г. В нем содержались такие понятия, как «архитектурный объект», «архитектурное решение», «авторский замысел архитектурного объекта», «изменение АГО объекта», «архитектурный облик сложившейся застройки».

Следует отметить, что с 1 сентября 2023 г. в силу правительственных предписаний решением органов местного самоуправления на картах градостроительно-зонирования правил землепользования и застройки муниципальных образований (далее — ПЗЗ) должны быть отображены территории, в границах которых предусматриваются требования к АГО объектов (как вновь вводимых в эксплуатацию, так и реконструируемых). В их границы включаются исторические центры городов и поселений (они определяются в ПЗЗ), участки ансамблевой застройки и другие, значимые для муниципального образования, территории.

Например, в Волгограде карта зон регулирования АГО объектов капитального строительства на городской территории отображена в ПЗЗ на основании Решения Волгоградской городской Думы от 16 августа 2023 г. г. № 92/1292 (приложение 6 к ПЗЗ). На ней выделены четыре зоны.

Первая зона — зона территории исторического центра города, в границах которой АГО регламентируется для его сохранения и развития. Все вновь возводимые объекты должны соответствовать сложившимся характеристикам существующей исторической застройки, кроме того, при их строительстве необходимо обеспечить их масштабное соответствие уже имеющимся в составе данной территории объектам культурно-исторического наследия. Габариты, архитектурное решение и масштабный строй новых сооружений должны учитывать необходимость сохранения средовых характеристик исторической среды города и объектов культурного наследия. Новое строительство должно осуществляться исключительно с сохранением и восстановлением характерного для города периметрально-фронтального построения кварталов с соблюдением линии застройки. Содержание архитектурных решений в составе проектной документации вновь возводимых объектов должно строго соответствовать градостроительной концепции развития территории исторического центра города, которая утверждается градостроительным советом администрации муниципалитета.

Вторая зона — зона территории вдоль Волги, не далее чем в 500 м от уреза реки. Застройка этой прибрежной зоны во многом отвечает за формирование «силуэта» города, поэтому и здесь подготовка архитектурных решений в составе проектной документации вновь возводимых объектов требует особого внимания.

Третья зона — зона территории градостроительной значимости. Сюда при подготовке данной карты входят части административных районов Волгограда (всего их восемь) и улиц Волгограда, не далее чем 50 м от красной линии, непосредственно обозначающей ближайшую границу автомобильной дороги, а в случае ее отсутствия — от линии сложившейся застройки. В границах этой зоны АГО регламентируется в целях формирования, сохранения и развития ансамблевой среды. Создание в районах города композиционной сбалансированной застройки обуславливает архитектурно-художественный облик Волгограда.

Следует отметить, что для всех трех обозначенных зон в ПЗЗ установлены шесть групп требований к объектам капитального строительства:

- к объемно-пространственным характеристикам объектов;
- к архитектурно-стилистическим характеристикам объектов;
- к цветовым решениям объектов;
- к отделочным и (или) строительным материалам, определяющим архитектурный облик объектов;
- к размещению технического и инженерного оборудования на фасадах и кровлях объектов;
- к подсветке фасадов.

И, наконец, четвертая зона — зона иных территорий Волгограда. Для этой зоны не установлены требования

к объемно-пространственным и архитектурно-стилистическим характеристикам объектов капитального строительства, равно как и к их цветовым решениям и подсветке фасадов. Вместе с тем и эта зона влияет на общий архитектурно-художественный облик города, поэтому в целях улучшения декоративных качеств фасадов застройки для нее определены требования к применяемым отделочным и (или) строительным материалам, а также к размещению на фасадах и кровлях разнообразного оборудования.

Также необходимо отметить, что в России есть особые административно-территориальные единицы — исторические поселения. Федеральный закон определяет таковыми населенные пункты (или их части), на территории которых расположены объекты культурного наследия. В их отношении необходимо согласование раздела проектной документации объекта капитального строительства, содержащего архитектурные решения, на предмет его соответствия требованиям к установленным архитектурным решениям объектов капитального строительства, в региональном органе охраны объектов культурного наследия. Эта процедура проверки «параллельна» процедуре согласования АГО (который, как уже отмечено, подлежит согласованию с уполномоченным органом местного самоуправления). Фактически в данном случае архитектурные решения проверяются дважды, но законодатель не разрешает случаи появления несопадающих решений «согласовывающих» органов, тем более относящихся к разным уровням осуществления публичной власти.

Сам процесс введения согласования АГО получил в экспертной среде весьма неоднозначную оценку. Высказываются опасения потенциальной возможности неконтролируемого субъективного подхода к оценке характеристик объектов капитального строительства, сомнению подвергается объективность критериев ее проведения. В итоге зачастую идет речь о появлении административных барьеров, а именно их существенная минимизация (в идеале — полное снятие) выступила

одной из ключевых целей начавшейся в «нулевых» административной реформы. На сферу строительства, весьма важную для устойчивого развития различных сторон государственной жизни, их появление оказывает существенное негативное влияние¹⁰. Но при этом само административное санкционирование в строительной отрасли зачастую объективно обусловлено. Оно, несомненно, не должно быть чрезмерным, не должно становиться «барьером» на пути участников процесса строительства, но без него в сфере строительства наступит хаос. При этом, поскольку объективно невозможно полностью исключить административное усмотрение из управленческих отношений, в механизме «борьбы» с потенциальным применением так называемых дискреционных полномочий публичной администрацией особую роль приобретает формирование качественной системы судебного контроля.

Проблематика формирования внешнего облика населенных пунктов обусловлена еще и тем, что традиционно применяемый раньше принцип «монофункционального зонирования» (его применение четко разграничивает пространственно разные по функциональному назначению зоны: жилую, промышленную, рекреационную и т.п.) заменен на «мультифункциональный» подход, когда различные функции зачастую сочетаются (даже в масштабах одного здания, где одновременно с жилыми помещениями размещаются, например, офисные). В силу данного обстоятельства требований только функционального зонирования недостаточно. Необходима регламентация и архитектурных решений, внешнего облика городской среды в целях сохранения ее идентичности.

¹⁰ Коростелева М.В., Коростелева Н.В. Обязательные административные процедуры в строительстве: вопросы оптимизации в целях снижения коррупционных рисков // X Юридические чтения: Российское государство и право: векторы развития с опорой на традиции : материалы Всероссийской научно-практической конференции : сб. ст. : в 2 ч. Ч. 1 / члены редколлегии: К.И. Коробко, И.С. Чалых, Н.Н. Курова [и др.]; отв. ред.: В.Д. Потапов, В.В. Воробьев. Сыктывкар: Сыктывкарский государственный университет им. Питирима Сорокина, 2023. С. 85–92.

Литература

1. Бирюкова Е.Е. Облик архитектурного пространства в контексте выразительного бытия архитектурного пространства / Е.Е. Бирюкова // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 6–2. С. 156–158.
2. Коростелева М.В. Обязательные административные процедуры в строительстве: вопросы оптимизации в целях снижения коррупционных рисков / М.В. Коростелева, Н.В. Коростелева // X Юридические чтения: Российское государство и право: векторы развития с опорой на традиции : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Сыктывкар, 7–8 апреля 2023 г.) : сборник статей. В 2 частях. Ч. 1 / члены редакционной коллегии: К.И. Коробко, И.С. Чалых, Н.Н. Курова [и др.]; ответственные редакторы: В.Д. Потапов, В.В. Воробьев. Сыктывкар : Сыктывкарский государственный университет им. Питирима Сорокина, 2023. С. 85–92.
3. Крашенинников А.В. Когнитивная урбанистика: архетипы и прототипы городской среды / А.В. Крашенинников. Москва : Курс, 2020. 210 с.
4. Усманова З.Р. Концепции органичной городской среды / З.Р. Усманова // Архитектура и современные информационные технологии. 2021. № 3 (56). С. 14–26.
5. Янковская Ю.С. Образ и морфология архитектурного объекта : автореферат диссертации доктора архитектуры / Ю.С. Янковская. Москва, 2004. 48 с.

К вопросу о возложении на муниципальные образования обязанности по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых бесплатно в собственность многодетным семьям

Пенизов Максим Витальевич,

юрисконсульт Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета
maksim-penizev@yandex.ru

В статье анализируется практика возложения на муниципальные образования обязанности по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых в качестве государственной гарантии многодетным семьям. Указывается на проблемы финансовой обеспеченности такой обязанности на муниципальном уровне и о наличии у органов государственной власти субъектов Российской Федерации сопутствующих обязанностей в указанной сфере, что предполагает необходимость пересмотра сложившейся судебной практики.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, вопросы местного значения, инженерная инфраструктура, единая система публичной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к проблеме обеспечения земельных участков, предоставляемых на основании подп. б ст. 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации¹ в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей (далее — предоставление земельных участков в собственность многодетным семьям бесплатно), необходимой инженерной инфраструктурой (системами водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, а также автомобильными дорогами и подъездными путями). Так, изначально к данной проблеме Конституционный Суд Российской Федерации обратился в Определении от 9 ноября 2017 г. № 2516-О², указав, что предоставление земельного участка в собственность многодетным семьям бесплатно должно рассматриваться правоприменительными органами не иначе как мера социальной поддержки, направленная на реализацию права на жилище. При таких условиях Конституционный Суд Российской Федерации констатирует неправомерность возложения на самих граждан обязанностей по инфраструктурному оснащению предоставляемых им для индивидуального жилищного строительства земельных участков, поскольку иное нивелировало бы смысл предоставляемой социальной гарантии, делало бы невозможным фактическое использование таких земельных участков.

Рассматривая вопрос о том, кем должно осуществляться обустройство предоставленных в собственность многодетным семьям бесплатно земельных участков инженерной инфраструктурой, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что эта обязанность возложена на органы публичной власти, при этом особый акцент был сделан на том, что решение вопросов благоустройства территорий, включая инфраструктурные аспекты, является одним из традиционных направлений реализации функций местного самоуправления.

В результате такого истолкования судебная практика пошла по пути наименьшего сопротивления, возлагая обязанность по обеспечению предоставленных земельных участков инженерной инфраструктурой именно на уровень муниципальных образований, что можно увидеть на примере многочисленных дел в различных регионах России³. Правовыми основаниями для возложения соответствующих обязанностей помимо правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации также выступают соответствующие вопросы местного значения по организации в границах муниципального образования водоснабжения, водоотведения, электро- и газоснабжения, а также по осуществлению дорожной деятельности.

При этом в контексте реализации вышеуказанной государственной гарантии следует обратить внимание, что муниципальные образования не обладают свободой выбора, не определяют критерии предоставления земельных участков и более того, вне зависимости от реальной возможности обеспечить предоставляемые земельные участки инженерной инфраструктурой, не вправе отказать гражданам в предоставлении таких земельных участков, даже при условиях очевидной для органов местного самоуправления невозможности обеспечить предоставляемые земельные участки необходимой инженерной инфраструктурой ввиду финансовой необеспеченности данных полномочий либо в силу иных причин.

Проблема усугубляется тем, что в большинстве случаев муниципальные образования оказываются не

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О. URL: <http://doc.kstf.ru/decision/KSRFDecision300549.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

³ См., например, Московская область: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 1 декабря 2022 г. по делу № 88-30068/2022, 2-2922/2021. URL: <https://clck.ru/36acG3> (дата обращения: 14.11.2023); Нижегородская область: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2019 г. № 9-КА19-3. URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10979970> (дата обращения: 14.11.2023); Тульская область: Решение Ефремовского районного суда Тульской области от 3 марта 2020 г. по делу № 2а-203/2020. URL: <https://clck.ru/36acCC> (дата обращения: 14.11.2023); Красноярский край: Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22 декабря 2021 г. № 88А-22924/2021 по делу № 2а-568/2021. URL: <https://clck.ru/36ac5P> (дата обращения: 14.11.2023).

способны предоставлять даже необустроенные инженерной инфраструктурой земельные участки, что приводит к образованию очереди, которую опять же решают самым простым способом — возложением на муниципальные образования обязанностей по формированию перечня и предоставлению бесплатно в собственность земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей⁴. Суды мотивируют свои решения, как правило, общими указаниями на то, что дефицит свободных земель, пригодных для формирования земельных участков, с целью их дальнейшего предоставления многодетным семьям на территории муниципального образования не является основанием для отказа в их формировании, предоставлении и в целом не освобождает орган местного самоуправления от оказания меры государственной поддержки⁵.

Таким образом, с одной стороны предоставление земельных участков без необходимой инженерной инфраструктуры влечет возложение на муниципалитеты обязанность ее создания, а с другой — отказ от предоставления земельных участков будет признан незаконным бездействием с последующим возложением обязанности все же осуществить их предоставление. Представляется, что в данном случае законодателем неверно настроен механизм реализации государственной гарантии по предоставлению земельных участков в собственность бесплатно, установленной положениями ст. 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации.

Так, даже в тех случаях, когда наряду с органами местного самоуправления к судебным процессам в качестве соучастников привлекаются органы государственной власти, обязанности, связанные с обеспечением земельных участков инженерной инфраструктурой, судами, как правило, возлагаются исключительно на органы местного самоуправления, без установления обязанностей органов государственной власти каким-либо образом участвовать в реализации необходимых мероприятий или осуществлять их финансирование⁶. В очень редком числе случаев обязанность рассматривается судами как совместная со стороны и органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что приводит к возложению на два уровня публичной власти взаимосвязанных обязанностей по реализации государственной гарантии⁷. Между тем представляется, что именно эти редкие случаи в большей степени

отвечают правовой природе и смыслу рассматриваемой государственной гарантии.

Следует отметить, что еще в ранее упомянутом Определении от 9 ноября 2017 г. № 2516-О Конституционный Суд Российской Федерации отмечал проблемы финансовой обеспеченности обязанности по созданию необходимой инженерной инфраструктуры на территориях, где осуществляется предоставление земельных участков в собственность многодетным семьям бесплатно, и указывал на право федерального законодателя внести в законодательство необходимые уточнения в части обеспечения порядка и условий финансирования этих мероприятий.

Но до настоящего времени соответствующего уточнения федерального законодательства не произошло⁸, в подавляющем числе случаев вопросы финансового обеспечения региональным законодательством также не затрагиваются⁹, либо имеются нормы, возлагающие обязанность по обеспечению данной гарантии за счет средств местного бюджета, без указания на обязанность софинансирования со стороны иных уровней публичной власти¹⁰.

Проблема финансовой обеспеченности данных полномочий нашла свое отражение в Перечне поручений по итогам пресс-конференции Президента Российской Федерации, состоявшейся 23 декабря 2021 г.¹¹, в котором Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено рассмотреть вопрос об обеспечении земельных участков, предоставляемых семьям, имеющим трех и более детей, необходимой инфраструктурой (инженерной, коммунальной, социальной), а также о финансировании соответствующих расходов. Вместе с тем какого-либо публичного отчета о результатах рассмотрения данного поручения Правительством Российской Федерации не представлено.

Помимо Президента России данная проблема становилась предметом рассмотрения и в иных федеральных органах государственной власти. Так, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, утверждая 17 февраля 2020 г. Рекомендации круглого стола «Механизмы обеспечения земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, инженерной

⁴ См., например, Саратовская область: Решение Марковского городского суда Саратовской области от 16 января 2023 г. по делу № 2а-4/2023. URL: <https://clck.ru/36aeZA> (дата обращения: 14.11.2023); Республика Саха (Якутия): Решение Чурапчинского районного суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 2016 г. по делу № ~М-683/2016. URL: <https://clck.ru/36acfZ> (дата обращения: 14.11.2023).

⁵ См., например, Республика Татарстан: Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 22 мая 2023 г. № 88-10654/2023 по делу № 2-8720/2022. URL: <https://clck.ru/36acUc> (дата обращения: 14.11.2023).

⁶ См., например, Московская область: Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 24 августа 2020 г. № 88а-20364/2020 по делу № 2а-5758/2018. URL: <https://clck.ru/36acsk> (дата обращения: 14.11.2023); Хабаровский край: Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 2 августа 2023 г. № 88а-7175/2023. URL: <https://clck.ru/36ac6h> (дата обращения: 14.11.2023).

⁷ Орловская область: Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2022 г. № 88а-24441/2022 по делу № 2-36/2022. URL: <https://clck.ru/36acSv> (дата обращения: 14.11.2023).

⁸ Подробнее о проблемах финансового обеспечения рассматриваемого вопроса см.: Степанова О.Б. Трудности решения, или Почему муниципалитеты не всегда участвуют в государственных программах // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 23–26. DOI 10.18572/2072-4314-2021-2-23-26. EDN HNOXYV; Мотузова С.А. Проблематика инженерной инфраструктуры земельных участков, предоставленных по программе «Дальневосточный гектар» на территории Приморского края // Современная наука, общество и образование: актуальные вопросы, достижения и инновации: материалы IV Международной научно-практической конференции: сб. науч. ст. / отв. ред. Г.Ю. Гуляев. Пенза: Наука и Просвещение, 2023. С. 270–272. EDN: EWZMPG.

⁹ См., например, гл. 3.1 Закона Красноярского края от 4 декабря 2008 г. № 7-2542 (ред. от 22.06.2023) «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См., например, ст. 6.2. Закона Московской области от 1 июня 2011 г. № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» (ред. от 26.05.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Пункт 6 Перечня поручений по итогам пресс-конференции Президента РФ, состоявшейся 23 декабря 2021 г. // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67556> (дата обращения: 14.11.2023).

инфраструктурой»¹², транслировал те вызовы, о которых говорили представители субъектов Российской Федерации, сталкиваясь с вопросами обеспечения земельных участков, предоставляемых в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, необходимой инженерной инфраструктурой, в частности: недостаточность финансовых ресурсов в региональных и местных бюджетах. В числе рекомендаций Правительству Российской Федерации предложено рассмотреть вопрос об увеличении объема средств федерального бюджета, выделяемых для стимулирования программ жилищного строительства субъектов Российской Федерации, в части финансирования строительства инженерной инфраструктуры.

О необходимости пересмотра сложившейся ситуации высказался также Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению¹³, указав, что в рамках идущей реформы местного самоуправления¹⁴ предложено пересмотреть закрепляемые за муниципальными образованиями вопросы местного значения и вытекающие из них полномочия. Кроме того, Комитет указал на то, что Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁵ уже выделены отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, связанные с необходимостью обеспечения муниципальных образований необходимой инженерной инфраструктурой в сфере теплоснабжения (п. 124 ч. 1 ст. 44), водоснабжения и водоотведения (п. 126 ч. 1 ст. 44), газоснабжения (п. 169 ч. 1 ст. 44).

Со своей стороны полагаем необходимым дополнить позицию Комитета указанием на то, что за органами государственной власти субъектов Российской Федерации вышеуказанным федеральным законом также закреплены полномочия по осуществлению:

¹² Механизмы обеспечения земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, инженерной инфраструктурой // Сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/114752/> (дата обращения: 14.11.2023).

¹³ Позиция Комитета Относительно предоставления земельных участков многодетным семьям // Сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-otdelnyh-voprosam/item/28484598/> (дата обращения: 14.11.2023).

¹⁴ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 13.08.2023).

¹⁵ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

– социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей) <...> (п. 49 ч. 1 ст. 44);

– организации и осуществления <...> инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований (п. 62 ч. 1 ст. 44).

С учетом изложенного можно констатировать, что сформировавшаяся практика возложения на муниципальные образования обязанности по обеспечению за счет средств собственных бюджетов далека от необходимого идеала и не только ввиду нарушения интересов муниципалитетов, но также и ввиду того, что при таком подходе не происходит реального обеспечения государственной гарантии, помимо иных существующих проблем в данной сфере¹⁶.

Необходимость обеспеченности предоставленных земельных участков инженерной инфраструктурой должна рассматриваться исключительно как составляющий элемент этой государственной гарантии. Обеспечение государственной поддержки семьи (ч. 2 ст. 7) Конституцией Российской Федерации¹⁷ обеспечивается тем, что вопросы социальной защиты, социального обеспечения (п. «ж» ч. 1 ст. 72), защиты семьи, материнства, отцовства и детства (п. «ж.1» ч. 1 ст. 72) отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. И, как мы уже увидели из вышеприведенных положений ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и позиции Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, имеют свое нормативное обоснование в федеральном законодательстве.

С учетом изложенного представляется, что в судебной практике должен быть пересмотрен подход к возложению рассмотренных обязанностей исключительно на уровень муниципальных образований — в качестве соответчиков по таким искам в обязательном порядке должны привлекаться органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые также обязаны принимать участие в обеспечении инженерной инфраструктурой предоставляемых многодетным семьям земельных участков, что будет соответствовать конституционному принципу единства системы публичной власти.

¹⁶ См.: Минина А.А., Перепада О.А., Перепада С.М. Право многодетных семей на земельный участок: миф или реальность? // Аграрное и земельное право. 2019. № 2 (170). С. 115–118. EDN: TQRBGY.

¹⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Минина А.А. Право многодетных семей на земельный участок: миф или реальность? / А.А. Минина, О.А. Перепада, С.М. Перепада // Аграрное и земельное право. 2019. № 2 (170). С. 115–118. EDN: TQRBGY.
2. Мотузова С.А. Проблематика инженерной инфраструктуры земельных участков, предоставленных по программе «Дальневосточный гектар» на территории Приморского края / С.А. Мотузова // Современная наука, общество и образование: актуальные вопросы, достижения и инновации : материалы IV Международной научно-практической конференции (г. Пенза, 12 января 2023 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Г.Ю. Гуляев. Пенза : Наука и Просвещение, 2023. С. 270–272. EDN: EWZMPG.
3. Степанова О.Б. Трудности решения, или Почему муниципалитеты не всегда участвуют в государственных программах / О.Б. Степанова // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 23–26. DOI 10.18572/2072-4314-2021-2-23-26. EDN: HNOXYV.

Трансформация местного самоуправления в России: от рассвета до...

Кожевников Олег Александрович,

профессор кафедры конституционного права

Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева,

профессор кафедры конституционного и международного права

Уральского государственного экономического университета,

доктор юридических наук, профессор

jktu1976@yandex.ru

Новейшая история нашего государства уже длительное время сопровождается постоянным поиском места и роли местного самоуправления в системе как публичного управления, так и формирования полноценного гражданского общества в России. Данный поиск сопровождается трансформацией не только законодательной основы местного самоуправления, его базовых положений и институтов, но и серьезнейшим изменением конституционно-правового толкования нормативных положений о местном самоуправлении Конституционным Судом РФ, которые впоследствии способствовали появлению в 2020 г. поправок в гл. 8 Конституции РФ и последующему встраиванию органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, во многом образующую противовес конституционным гарантиям самостоятельности местного самоуправления и отграничения его от системы государственной власти. Проведенный автором краткий историко-правовой анализ показывает наличие незавершенности понимания у федерального законодателя представления о местном самоуправлении, его содержательных, организационных, экономических и иных основах, что может быть серьезным препятствием для реализации «обновленного» текста норм гл. 8, которые в своем абсолютном количестве теперь привязаны к воле федерального законодателя.

Ключевые слова: Конституция, местное самоуправление, население, публичная власть, трансформация федерального законодательства.

Вопросы правового регулирования власти в целом и ее структурных единиц в частности на всем протяжении новейшей российской истории вызывали постоянный интерес не только в рамках научных исследований, которых уже и вправду «не счесть», но и у представителей самой власти, прежде всего законодательной, хотя и исполнительная, и судебная тоже не остаются в стороне. Во многом это связано с тем обстоятельством, что коренная трансформация государственного и общественного устройства начала 1990-х годов, на фоне «слома» всей системы власти, ее принципов существования, форм построения и функционирования, не нашла до настоящего времени своего адекватного разрешения ни в российском законодательстве, ни в юридической науке. В результате наша страна и российское общество, как «новорожденный» ребенок, во многом методом проб и ошибок пытаются найти свой оптимальный путь формирования и перспективного развития как общества, так и властных институтов. Одним из таких публично-правовых институтов, сполна испытавших все «прелести» поиска и реформ, является местное самоуправление. Несмотря на сложившуюся в конституционно-правовой науке точку зрения о неизбежности конституционных основ местного самоуправления, его гарантированности и самостоятельности, более чем 30-летняя практика реализации названных основ совершенно очевидно говорит о том, что эти утверждения являются во многом «фикцией», которая никак не может найти своего окончательного понимания.

В свете известной цитаты — «Что было первым: яйцо или курица?» — относительно местного

самоуправления нет сомнений, что первым была не действующая Конституция РФ и ее текст, а принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР». Он определил основные направления развития местных органов, принципы их формирования и деятельности как органов местного самоуправления. Провозглашалось осуществление местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц. Также данный закон определял местное самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Основными органами местного самоуправления провозглашались представительные органы — местные Советы народных депутатов, наиболее важные вопросы жизни на местах граждане могли решать непосредственно, при этом первичным территориальным уровнем самоуправления могли быть сельсовет, поселок, район, город (район в городе). Это был первый «звонок» к децентрализации публичной власти на демократической основе, несмотря на то, что, с учетом местных условий и национальных особенностей, союзные и автономные республики могли определять и другие уровни местного самоуправления.

Последовавший за названным нормативным союзным актом Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в ст. 1 местное самоуправление уже определял как систему

организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей. Совершенно очевидно, что закрепление и понимание данной версии местного самоуправления являлось следствием тех событий, которые разворачивались в начале 1990-х годов, политического компромисса между еще существующими остатками власти СССР и набирающими силу сторонниками самостоятельной государственности РСФСР. Именно местное самоуправление тогдашнее руководство РСФСР рассматривало как один из рычагов и способов борьбы с союзным руководством, попытку решить нарастающие в геометрической прогрессии экономические проблемы территорий через представления максимальной свободы гражданам в местах своего проживания участвовать в формировании местных властных институтов, экономической базы населенных пунктов.

Декабрь 1993 г. в России ознаменовался принятием в первоначальной редакции текста Конституции РФ. И хотя в тексте Конституции РФ не было прямым образом закреплено право граждан на местное самоуправление, тем не менее она закрепила возможность народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепила признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах полномочий и отграничение от системы органов государственной власти. На тот момент времени названные конституционные положения считались одним из важнейших достижений в развитии местного самоуправления, его признания и гарантированности, а наличие целого комплекса конституционных норм о местном самоуправлении в отдельной гл. 8, имеющей название «Местное самоуправление», дополнительно создавало надежду на поступательное развитие институтов муниципальной демократии и реальную возможность определять гражданами судьбу своих территорий в пределах мест проживания. Но как показало время, именно эта глава стала самым «слабым звеном» в конституционных гарантиях местного самоуправления как публично-властного института.

Не прошло и 2 лет с момента принятия Конституции РФ, а уже вновь грянули изменения в правовой основе местного самоуправления, был принят и вступил в силу Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в ст. 2 местное самоуправление определял уже как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций в пределах своего непосредственного проживания. Таким образом, непосредственно граждане были отодвинуты от местного

самоуправления, а его первичным субъектом стало население как уже неопределенная совокупность лиц, объединенных соответствующими признаками. Существенной и характерной чертой упомянутого закона явилась попытка федеральных властей осуществить централизацию нормативного регулирования комплекса вопросов, связанного с функционированием местного самоуправления, при этом одновременно и отчетливо наблюдалась высокая степень расплывчатости и рамочного регулирования, приведшая к серьезным диспропорциям правового, экономического и иного характера на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов. В этот период сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления, появилось понятие муниципального образования как территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, впервые произошло упоминание о главе муниципального образования и др.¹ В рассматриваемый период, существенным образом обострилось противостояние местному самоуправлению со стороны региональных органов государственной власти². Как следствие, федеральному центру пришлось осенью 1996 г. даже принять Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который наделял суды правом назначать выборы органов местного самоуправления в случае их блокирования региональными властями. Именно в этот период появились ключевые для защиты конституционных гарантий местного самоуправления решения Конституционного Суда Российской Федерации — Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П и от 24 января 1997 г. № 1-П, которые впоследствии были «нивелированы» тем же судом и даже существенным образом видоизменены.

Не прожила страна и 8 лет, как снова наступила новая попытка поиска легитимации местного самоуправления путем принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который еще долгие 6 лет не мог полноценно вступить в силу из-за переходного периода. Законом местное самоуправление определено как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, было закреплено

¹ Васильева Ю.В. Сравнительный анализ правовых оснований, регулирующих принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотренных федеральными законами от 28.08.1995 № 154-ФЗ и 06.10.2003 № 131-ФЗ // Управленческое консультирование. 2018. № 11 (119).

² Барабанов О. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимодействия. URL: http://old.nasledie.ru/politvnt/19_3/article.php?art=36 (дата обращения: 29.09.2023).

уже четвертое понимание местного самоуправления, прошедшего путь от активности граждан, затем населения в форму осуществления народом своей власти. Является ли удачным, продуманным и завершенным данный подход? Думается, что отрицательный ответ не нуждается в обосновании и лежит на поверхности. За прошедший период в упомянутый закон было внесено 193 изменения, то есть в среднем 9–10 изменений в год. Может ли быть в таких условиях устойчивой система правоотношений, условно именуемая местным самоуправлением? Ответ, конечно же, «нет».

В связи с появлением в 2020 г. в Конституции РФ категории «единая система публичной власти» федеральный законодатель под покровом предоставленных ему гл. 8 Конституции РФ полномочий сделал первую попытку очередной трансформации законодательной основы местного самоуправления путем внесения и обсуждения в Государственной Думе РФ Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В первом чтении Законопроект оперативно одобрили 25 января 2022 г., но срок предоставления поправок ко второму чтению несколько раз переносился и завис на дате 22 мая 2022 г., а количество поступивших поправок исчислялось более девятью сотнями³.

4 июня 2023 г. Президентом РФ издан Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 г. Не оспаривая важность всех президентских инициатив, все же следует отметить, что они по-настоящему могут быть эффективны и полезны только тогда, если на уровне того же высшего руководства будет сформировано на долгосрочную перспективу если не окончательное, то относительно стабильное и по форме, и по содержанию понимание

местного самоуправления в России и его конституционно-правовой основы. Попытка ее выработать давалась уже Президентом РФ Правительству РФ в 2020 г. в перечне поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. Срок представления главе государства проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. истек 1 октября 2021 г., однако в публичное пространство этот документ так и не вышел.

Отсутствие целенаправленной, обоснованной и долговременной государственной политики в области местного самоуправления существенным образом подрывает конституционно-правовые гарантии его осуществления, а также, очевидно, снижает доверие населения к данному институту публичной власти. Не вызывает никаких сомнений, что положения Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» не только устарели, но и существенно образом «нивелированы» положениями действующего законодательства в области местного самоуправления, а отсутствие замены данному акту Президента РФ уже привело к тому, что в настоящее время местное самоуправление находится в качестве «пациента», которого федеральные власти пытаются лечить, поддерживать, иногда реанимировать, не имея общего понимания его сущности и «клинической картины его состояния и перспектив». Это грозит, исходя из общепринятых медицинских терминов, рано или поздно переходом местного самоуправления в «терминальное состояние», которое на обычном человеческом языке называется «пациент скорее мертв, чем жив», что приведет еще к большему диссонансу фактического состояния местного самоуправления и его основ, закрепленных в Конституции РФ.

³ Мухаметшина Е., Иванов М. Муниципальную реформу проведут после президентских выборов 2024 года // Ведомости. 2023. 10 мая.

Литература

1. Барабанов О. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимодействия / О. Барабанов. URL: http://old.nasledie.ru/politvnt/19_3/article.php?art=36 (дата обращения: 29.09.2023).
2. Васильева Ю.В. Сравнительный анализ правовых оснований, регулирующих принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотренных федеральными законами от 28.08.1995 № 154-ФЗ и 06.10.2003 № 131-ФЗ / Ю.В. Васильева // Управленческое консультирование. 2018. № 11 (119). С. 24–34.
3. Мухаметшина Е. Муниципальную реформу проведут после президентских выборов 2024 года / Е. Мухаметшина, М. Иванов // Ведомости. 2023. 10 мая.

В случае возникновения проблем с получением информации о статусе Вашей публикации просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Научно-производственный комплекс наукограда Российской Федерации как отличительный признак территории с высоким научно-техническим потенциалом

Калинин Виктор Валерьевич,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Kalinin.duma@yandex.ru

Наукоград — территория с высокой концентрацией научно-технического потенциала, его характерной чертой является градообразующий научно-производственный комплекс, в институциональном взаимодействии с организациями которого органы местного самоуправления наукограда решают вопросы местного значения с целью развития инновационной инфраструктуры, создания комфортной городской среды, обеспечения доступности социальной инфраструктуры для увеличения выпуска высокотехнологичной продукции, развития кадрового ресурса наукограда и привлечения организациями высококвалифицированных специалистов. В статье отмечены ключевые особенности научно-производственного комплекса как критерия присвоения муниципальному образованию статуса «наукоград Российской Федерации» в порядке, установленном Федеральным законом «О статусе наукоградов Российской Федерации». На основе проведенного анализа законодательства указывается на недостатки правового регулирования и необходимость его совершенствования для обеспечения развития наукоградов, в том числе для определения особенностей организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах.

Ключевые слова: наукоград, местное самоуправление, научно-технический потенциал, научно-производственный комплекс, муниципальное право.

Конституционное регулирование научно-технологического развития России является стабильной правовой основой для достижения обозначенных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным национальных целей и стратегических задач развития государства¹, в том числе благодаря внесенным в 2020 г. в ст. 114 (п. «в» и «в.1») Конституции РФ поправкам, которые, как указывает С.В. Кабышев, закрепили «принцип единой социально ориентированной государственной научно-технической политики, основанной на сохранении и укреплении научного потенциала России»². В данном контексте особое значение приобретает позиция Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса, согласно которой «включение в Конституцию новых норм в части регулирования научно-технологического развития позволит... восстановить преемственность с советским опытом, где наука была подлинным “локомотивом” экономического и социального развития»³.

Обращаясь к советскому опыту развития науки и преумножения научного потенциала, вызывает интерес

выделяемая многими исследователями⁴ практика локального размещения научных организаций, образовательных организаций высшего образования (далее — университеты) и производственных предприятий, в первую очередь объединенных и обособленных по принципу перспективной кооперации в области исследований и разработок. На основе таких комплексов стали развиваться уникальные «научные территории» с развитой социальной инфраструктурой и укладом быта сотрудников указанных организаций и предприятий, в том числе определившими развитие соответствующих административно-территориальных единиц и их особое положение в механизме достижения задач научно-технической политики.

В настоящее время из всех таких «научных территорий» особый статус получили наукограды, в отношении которых «в системе правового регулирования территориальной организации публичной власти по признаку наличия высокого научно-технического потенциала — как отмечает С.В. Кабышев, — произведено обособление... в Федеральном законе от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ “О статусе наукограда Российской Федерации”»⁵ (далее —

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 2018. 9 мая; Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Российская газета. 2020. 22 июля.

² Кабышев С.В. Наукограды Российской Федерации в механизме реализации государственной научно-технической политики: конституционно-правовые аспекты // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 9. С. 17.

³ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, 2020.

⁴ Шугрина Е.С. Академгородки, инновационные и научные центры: ограничение наукоградов от смежных явлений // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 13–17; Агирречу А.А. Наукограды России: история формирования и развития. М.: Издательство Московского университета, 2009; Нетесова М.С. Города в структуре инновационной системы России // Контуры глобальной трансформации: политика, экономика, право. 2011. № 5. С. 29; Глисин Ф.Ф., Разин В.Л., Хабарова Т.В. Наукограды в современной экономике России // Инновации. 2011. № 2. С. 71; Данилова С.Н., Петров А.М., Тэйслина О.Г. Государственное развитие территорий с особым статусом // Вестник Саратовского социально-экономического университета. 2018. № 4. С. 75–76.

⁵ Кабышев С.В. Указ. соч. С. 18.

Закон о наукоградах). Согласно ст. 1 названного Закона статус «наукоград Российской Федерации»⁶ может быть присвоен городскому округу, имеющему высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом (далее — НПК).

Исчерпывающее представление о НПК дает анализ положений ст. 1 и 2.1 Закона о наукоградах, в соответствии с которыми все организации⁷, которые осуществляют в наукограде научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации⁸, в своей совокупности образуют НПК наукограда.

Необходимо отметить, что согласно ст. 2.1 Закона о наукоградах наличие НПК является критерием для присвоения городскому округу статуса наукограда. Однако в тексте этой статьи отсутствует термин «градообразующий», что следует отнести к недостаткам юридической техники, поскольку данная в ст. 1 названного Закона дефиниция «наукограда Российской Федерации» непосредственно содержит такой термин.

Также следует отметить, что, несмотря на принципиальную значимость для оценки НПК его градообразующего для наукограда характера, в Законе о наукоградах отсутствуют нормативные предписания, при соответствии которым НПК может быть охарактеризован как градообразующий. Вместе с тем можно сделать вывод, что установленные в п. 8 ст. 2.1 Закона о наукоградах требования, которым должен соответствовать НПК, по замыслу законодателя, определяют его градообразующий характер для соответствующего наукограда:

1) в среднесписочной численности работников всех расположенных в наукограде организаций соответствующая численность лиц, работающих в организациях НПК, не должна быть менее 20 процентов⁹;

⁶ По состоянию на 1 января 2023 г. указанный статус в соответствии с Законом о наукоградах был присвоен 13 муниципальным образованиям, расположенным на территориях шести субъектов Российской Федерации: городской округ Троицк (город федерального значения Москва), городской округ Реутов, городской округ Фрязино, городской округ Протвино, городской округ Пушкино, городской округ Дубна, городской округ Черноголовка, городской округ Королев, городской округ Жуковский (Московская область), городской округ Обнинск (Калужская область), городской округ Мичуринск (Тамбовская область), рабочий поселок Кольцово (Новосибирская область), городской округ Бийск (Алтайский край).

⁷ Здесь и далее термин «организация» применительно к НПК будет использоваться для обозначения зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке на территории соответствующего наукограда организаций и их обособленных подразделений, как это определено п. 5 ст. 2.1 Закона о наукоградах.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» (далее — Указ № 899) // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.

⁹ Согласно п. 8 ст. 2.1 Закона о наукоградах в среднесписочной численности учитываются работники всех индивидуальных предпринимателей и организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), расположенных на территории городского округа, за исключением организаций, обеспечивающих жизнедеятельность его населения и функционирование его НПК, но не входящих в него.

2) среди работников организаций НПК численность лиц, являющихся научными работниками, исследователями, а также входящих в профессорско-преподавательский состав организаций НПК, не должна быть менее 20 процентов¹⁰;

3) организации НПК должны произвести за отчетный период товары¹¹ и осуществить инвестиции в основной капитал и основные средства¹², общий объем которых в стоимостном выражении должен быть не менее 50 процентов общего объема товаров¹³, произведенных на территории наукограда за тот же отчетный период.

Представляется допустимым при отсутствии в Законе о наукоградах определения «научно-технический потенциал», который является элементом введенной названным Законом дефиниции наукограда, именно приведенными выше требованиями к НПК руководствоваться для определения наличия научно-технического потенциала при принятии решения о присвоении городскому округу статуса «наукоград Российской Федерации», а установленными в п. 8 ст. 2.1 названного Закона параметрами — для измерения уровня научно-технического потенциала: достижение и превышение установленных параметров будет свидетельствовать о высоком уровне такого потенциала, что является принципиально значимым, поскольку Закон о наукоградах определяет наукоград как городской округ, имеющий высокий научно-технический потенциал.

Вместе с тем, делая вывод о значимости НПК и влиянии результатов деятельности составляющих его организаций на научно-технический потенциал городского округа, которому присвоен статус наукограда или который претендует на его присвоение либо сохранение ранее присвоенного статуса, с очевидностью требует своего законодательного закрепления соответствующая дефиниция и критерии, которые будут позволять оценить уровень научно-технического потенциала муниципального образования.

При разработке соответствующих нормативных положений необходимо учитывать позицию С.В. Кабышева, что «действующее законодательство не конкретизирует конституционно-правовую категорию “научный потенциал” (в том числе в соотношении с категорией научно-технического (или научно-технического)

¹⁰ Согласно п. 8 ст. 2.1 Закона о наукоградах среднесписочная численность рассчитывается на конец отчетного периода, и в нее включаются лица, работающие по совместительству на должностях профессорско-преподавательского состава организаций НПК.

¹¹ А также выполнить работы и (или) оказать услуги.

¹² Необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

¹³ В общий объем произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) включаются товары (работы, услуги), произведенные (выполненные, оказанные) всеми индивидуальными предпринимателями, а также всеми организациями, осуществляющими производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенными на территории городского округа, за исключением организаций, обеспечивающих жизнедеятельность его населения и функционирование его НПК, но не входящих в него.

потенциала)»¹⁴. При этом с очевидностью соответствующие изменения в законодательство должны корреспондировать Федеральному закону от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в частности, его положениям, определяющим содержание научной, научно-технической и инновационной деятельности, осуществления экспериментальных разработок и исследований, а также результатов указанной деятельности. Кроме того, требуют своего закрепления и производные понятия, определяющие уровень научного, научно-технического и научно-технологического потенциалов территории, независимо от ее родовой принадлежности к муниципальным образованиям, в том числе для обособления наукоградов как обладающих высоким научно-техническим потенциалом.

Очевидно, что законодателем презюмируется взаимосвязь уровня научно-технического потенциала наукограда с результативностью деятельности организаций НПК, что находит свое отражение и в положениях ст. 2.1 Закона о наукоградах, согласно которым является обязательным утверждение уполномоченным органом местного самоуправления наукограда стратегии его социально-экономического развития¹⁵ (далее — Стратегия развития наукограда) с включением в нее характеристики научного, научно-технического, инновационного потенциалов организаций НПК, а также с определением способов и механизмов их развития и использования НПК для достижения целей и решения задач социально-экономического развития наукограда¹⁶.

Приведенные требования к структуре и содержанию Стратегии развития наукограда учитывают отмеченную А.Ю. Докучаевым двойственность наукограда «как городского округа с присущими ему компетенцией и организационной структурой, и как территории с высокой концентрацией научно-технического потенциала с градообразующим научно-производственным комплексом». В то же время в указанных требованиях отражается специфика, определяющая статус наукограда, поскольку участие городских округов в осуществлении государственной научной, научно-технической и инновационной политики Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) не относит к вопросам местного значения городских округов и не наделяет их органы местного самоуправления соответствующими полномочиями.

¹⁴ Кабышев С.В. Указ. соч. С. 18.

¹⁵ Согласно п. 2 ст. 2.1. Закона о наукоградах указанная стратегия должна быть утверждена в том числе муниципальным образованием, претендующим на присвоение статуса наукограда.

¹⁶ В соответствии с п. 4 ст. 2.1. Закона о наукоградах мероприятия, способствующие развитию НПК, реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологической промышленной продукции и инновационных товаров и услуг, а также сохранение и развитие инфраструктуры наукограда, включаются в план мероприятий по реализации Стратегии развития наукограда.

При этом, несмотря на предусмотренные ст. 81 Закона о местном самоуправлении допущения об установлении федеральным законом особенностей местного самоуправления в наукоградах, соответствующие вопросы не в полной мере урегулированы Законом о наукоградах, что не обеспечивает в том числе создание оптимальных механизмов согласования интересов местного сообщества наукограда, в том числе частью которого являются работники организаций НПК, и интересов государства, с чем В.И. Васильев связывает дальнейшую судьбу наукоградов, а закрепление в законодательстве таких механизмов считает одной из важнейших задач государственного строительства¹⁷.

Признавая справедливость позиции А.Ю. Докучаева, согласно которой специфика общественных отношений в наукоградах определяется «участием в них органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены наукограды, органов местного самоуправления наукоградов и организаций, входящих в состав научно-производственного комплекса»¹⁸, законодательные новации при установлении особенностей местного самоуправления в наукоградах должны учитывать эту специфику.

При этом должен найти свою законодательную конкретизацию вопрос о статусе научно-технического совета (далее — НТС), создание которого в наукограде допускается ст. 8.1 Закона о наукоградах и порядок создания которого, функции и полномочия НТС определяются нормативным правовым актом представительного органа наукограда. Как отмечает М.И. Самодуров, «необходимо взаимодействие органов местного самоуправления наукоградов и организаций их НПК, может быть реализовано посредством формирования научно-технического совета»¹⁹. Соглашаясь с этим выводом, требует законодательного определения особый порядок образования НТС с участием представителей организаций НПК, а также придание таким советам необходимых полномочий по участию в решении отдельных вопросов местного значения наукоградов, в том числе с учетом уже установленной Законом о наукоградах цели создания НТС для координации исполнения плана реализации Стратегии развития наукограда и обеспечения прозрачности процедур его реализации.

Безусловно, только лишь определением статуса, роли и места НТС в структуре местного самоуправления наукограда, даже при условии формирования его состава с участием представителей организаций НПК с учетом его градообразующего характера, не

¹⁷ Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. С. 553.

¹⁸ Докучаев А.Ю. Проблемы правового статуса наукоградов Российской Федерации в аспекте реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 2. С. 111.

¹⁹ Самодуров М.И. Взаимодействие органов местного самоуправления и субъектов инновационной деятельности в наукоградах // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Право. 2016. № 1. С. 53–62.

исчерпывается необходимостью совершенствования законодательства. Как отмечает С.В. Кабышев, «правовая конструкция наукограда, базирующаяся на статусе городского округа с привнесением в него специфики, связанной с некоторыми особенностями осуществления местного самоуправления, не в полной мере отвечает характеру решаемых посредством наукоградов задач научно-технологического развития»²⁰. При этом любые обоснованные выводы о наукограде как особом публично-правовом образовании²¹ должны находить

свое законодательное выражение с учетом концептуального положения о градообразующем характере его НПК, в том числе о его влиянии на уровень научно-технического потенциала наукограда, а особенностями местного самоуправления в наукограде справедливо предусматривать участие представителей организаций НПК, что обуславливается участием органов местного самоуправления наукограда в осуществлении государственной научной и научно-технической политики в единой системе публичной власти.

²⁰ Кабышев С.В. Указ. соч. С. 18.

²¹ Соответствующие предложения содержатся в рекомендациях Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию, утвержденных 24 ноября 2022 г. по итогам выездного заседания в Дуб-

не «Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект». URL: http://komitet8.km.duma.gov.ru/upload/site113/ Rekomendacii_parlamentskih_slushaniy_naukogradu.pdf (дата обращения: 05.02.2024).

Литература

1. Агирречу А.А. Наукограды России: история формирования и развития / А.А. Агирречу. Москва : Издательство Московского университета, 2009. 188 с.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник / В.И. Васильев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2012. 676 с.
3. Глисин Ф.Ф. Наукограды в современной экономике России / Ф.Ф. Глисин, В.Л. Разин, Т.В. Хабарова // Инновации. 2011. № 2 (148). С. 71–76.
4. Данилова С.Н. Государственное развитие территорий с особым статусом / С.Н. Данилова, А.М. Петров, О.Г. Тэйслина // Вестник Саратовского социально-экономического университета. 2018. № 4. С. 75–76.
5. Докучаев А.Ю. Проблемы правового статуса наукоградов Российской Федерации в аспекте реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / А.Ю. Докучаев // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 337. С. 111–114.
6. Кабышев С.В. Наукограды Российской Федерации в механизме реализации государственной научно-технической политики: конституционно-правовые аспекты / С.В. Кабышев // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 9. С. 15–27.
7. Кузнецов М.И. Наукограды: интеллектуальный потенциал и инновационный ресурс развития России / М.И. Кузнецов // Устойчивое развитие. Наука и практика. 2004. № 2. С. 37–50.
8. Нетесова М.С. Города в структуре инновационной системы России / М.С. Нетесова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 5. С. 29–36.
9. Самодуров М.И. Взаимодействие органов местного самоуправления и субъектов инновационной деятельности в наукоградах / М.И. Самодуров // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2016. № 1. С. 53–62.
10. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва : Норма, 2020. 237 с.
11. Шугрина Е.С. Академгородки, инновационные и научные центры: отграничение наукоградов от смежных явлений / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 13–17.

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!

По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: av@lawinfo.ru, с пометкой «DOI для статьи».

Развитие ЗАТО и приграничных территорий: особенности организации местного самоуправления в их пределах

Скородумова Маргарита Сергеевна,
эксперт проекта мониторинга правоприменения
Санкт-Петербургского государственного университета
skorodumova-margarita@mail.ru

В статье была проанализирована судебная практика по вопросам особенностей развития закрытых административно-территориальных образований Тверской области и приграничных территорий Смоленской и Курской областей. Рассматривались дела, тематически связанные с местным самоуправлением.

Ключевые слова: организация местного самоуправления, ЗАТО, приграничные территории.

1. Особенности реализации местного самоуправления в ЗАТО

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее — Закон о ЗАТО) в п. 1 ст. 1 определяет закрытое административно-территориальное образование (далее — ЗАТО) как имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное с целью безопасного функционирования специальных (в первую очередь военных) объектов.

Специальный статус ЗАТО предусматривает наличие особых правил пребывания в нем, в том числе пропускного режима. Согласно п. 2 ст. 4 Закона о ЗАТО органы местного самоуправления ЗАТО участвуют совместно с руководителями организаций и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, в определении пропускного режима в ЗАТО.

Согласно подп. «б» п. 2 и подп. «а» п. 3 Постановления Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655¹ особый режим ЗАТО включает в себя ограничение на въезд и (или) проживание граждан на территории ЗАТО и устанавливается в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Как следствие, для лиц, желающих посетить территорию ЗАТО, устанавливается обязанность по получению пропуска и его предъявлению уполномоченным лицам. За неисполнение вышеуказанной обязанности предусмотрена административная ответственность на основании ст. 20.19 Кодекса РФ об административных правонарушениях² (далее — КоАП РФ), что отмечено Вышневолоцким районным судом Тверской области в решении от 28 мая 2020 г. по делу № 12-102/2020³.

Однако в практике встречаются случаи, когда суд в аналогичных или схожих обстоятельствах привлекает гражданина к ответственности по иной ст. КоАП РФ. Так, Бологовский городской суд Тверской области в своем решении от 28 июня 2017 г. по делу № 5-230/2017⁴ за проход на территорию ЗАТО без пропуска привлек гражданина к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции), так как он не предъявил по требованию полицейского ни пропуск на территорию ЗАТО, ни паспорт гражданина РФ. Данная позиция суда является спорной, так как событие административного правонарушения по ст. 20.19 КоАП РФ устанавливается путем выявления лица на территории ЗАТО без соответствующего пропуска, что производится путем распоряжения полицейского предъявить пропуск и последующего отказа выполнить указанные действия со стороны гражданина. То есть событие административного правонарушения по ст. 20.19 КоАП РФ включает в себя событие согласно ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. При этом, если нарушение пропускного режима ЗАТО допускает иностранный гражданин, то он подлежит ответственности на основании ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ: нарушение режима пребывания иностранного гражданина в России (Постановление Бологовского городского суда Тверской области от 28 ноября 2018 г. по делу № 5-414/2018⁵). Статья 18.8 КоАП РФ является специальной по отношению к ст. 20.19 КоАП и применяется исключительно по отношению к особым субъектам административной ответственности — иностранным гражданам.

Таким образом, практика по вопросу привлечения к административной ответственности является в определенной степени противоречивой и может послужить базой для дальнейших научных исследований.

¹ Постановление Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 (ред. от 19.03.2014) «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение Вышневолоцкого районного суда Тверской области от 28 мая 2020 г. по делу № 12-102/2020 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

⁴ Решение Бологовского городского суда Тверской области от 28 июня 2017 г. по делу № 5-230/2017 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

⁵ Постановление Бологовского городского суда Тверской области от 28 ноября 2018 г. по делу № 5-414/2018 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

В решении Тверского областного суда от 13 мая 2019 г. по делу № 7-124/2019⁶ к административной ответственности по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ была привлечена непосредственно администрация ЗАТО. Событие административного правонарушения состояло в том, что администрация ЗАТО не обеспечила надлежащее содержание автомобильной дороги регионального значения, что поставило под угрозу безопасность дорожного движения, однако согласно п. 5 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ⁷ содержание дорог регионального значения не относится к вопросам местного значения, в связи с чем Тверской областной суд ошибочно не принял доводы администрации.

При этом стоит отметить и то обстоятельство, что возможность наложения административного взыскания на орган публичной власти вызывает споры как в научной среде, так и на практике. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 1397-О⁸ указано на возможность привлечения к административной ответственности администрации муниципального образования как юридического лица, так как в КоАП РФ какие-либо исключения по этому поводу не содержатся. Однако судья Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князев в своем особом мнении по данному делу отметил спорность вышеуказанной позиции вследствие того, что органы местного самоуправления участвуют в правоотношениях не самостоятельно, а от имени муниципального образования в целях создания необходимых условий для осуществления публичных полномочий. Более того, администрация муниципального образования платит штраф из средств казны муниципального образования, что фактически является перераспределением средств между различными уровнями бюджетной системы, и, как следствие, данная мера наказания не является эффективной вследствие экономической несамостоятельности у органа публичной власти⁹.

Однако особенности ЗАТО предопределяют не только административные, но и жилищные правоотношения. Так, одна из проблем, рассматриваемая в судебной практике, была связана с выплатой компенсации гражданам на приобретение нового жилья при переселении из ЗАТО.

Согласно п. 2 ст. 4 Закона о ЗАТО в полномочия органов местного самоуправления ЗАТО входит ведение учета граждан, претендующих на получение данной социальной выплаты в соответствии с п. 2 ст. 7 Закона

о ЗАТО, и определение ее размера. При этом право на вышеуказанную компенсацию имеют исключительно лица, перечисленные в п. 2.1 ст. 7 Закона о ЗАТО: граждане — работники предприятий с участием государства более 50% (далее — Предприятия), имеющие стаж минимум 15 лет; лица, признанные инвалидами вследствие заболеваний, полученных ими при осуществлении своей трудовой деятельности на Предприятиях; члены семей работников Предприятий, погибших в результате несчастного случая на производстве. В силу вышеизложенного, социальная выплата направлена на поддержку работников стратегически важных предприятий государства и членов их семей, так как, толкуя положения п. 1 ст. 1 Закона о ЗАТО, можно прийти к выводу о том, что ЗАТО создаются с целью обеспечения обороны страны и безопасности государства в случае наличия на территории муниципального образования предприятия, связанного в первую очередь с производством оружия массового поражения, то есть являются важнейшими предприятиями оборонно-промышленного комплекса.

При этом следует отметить, что до 2015 г. действовало постановление Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 23¹⁰, которое конкретизировало нормы Закона о ЗАТО.

С целью получения социальной выплаты сведения о лице должны быть внесены в специальный перечень. Однако встречаются случаи исключения лиц из соответствующего списка по причине непредоставления тех или иных документов. Данная ситуация стала предметом рассмотрения в Верховном Суде РФ. В кассационном Определении судебной коллегии по административным делам от 7 июля 2021 г. № 35-КАД21-1-К2¹¹ Верховный Суд Российской Федерации указал на необходимость толковать нормативно-правовые акты о ЗАТО с учетом воли законодателя и муниципальных властей, которая была направлена на выплату компенсации всем указанным в Законе о ЗАТО лицам, утратившим трудовую (служебную) связь с ЗАТО. К противоположному мнению пришел Бологовский городской суд Тверской области в решении от 28 февраля 2020 г. по делу № 2А-144/2020¹², который отказал в удовлетворении иска о признании исключения из списка на получение компенсации законным вследствие формального толкования нормы о необходимости предоставить соответствующие документы, подтверждающие право состоять на учете по переселению из ЗАТО, перечень которых установлен постановлением главы администрации ЗАТО. То есть

⁶ Решение Тверского областного суда от 13 мая 2019 г. по делу № 7-124/2019 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 1397-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 1.4, частями 1 и 2 статьи 2.1, статьей 2.10 и частью 1 статьи 17.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Бауэр Р.Э., Виноградова В.А. Нецелевое использование бюджетных средств: соотношение ст. 15.4 КоАП и ст. 306.4 БК РФ // Vox juris. Глас права. 2020. № 2. С. 7–13.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 23 (ред. от 18.04.2005) «Об обеспечении жильем граждан, переезжающих из закрытых административно-территориальных образований на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Кассационное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2021 г. по делу № 35-КАД21-1-К2 // СПС «Верховный Суд Российской Федерации. Электронная справочная».

¹² Решение Бологовского городского суда Тверской области от 28 февраля 2020 г. по делу № 2А-144/2020 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

Верховный Суд Российской Федерации придерживается подхода, который позволяет максимально расширить круг лиц, нуждающихся в перечислении указанной выплаты.

Кроме того, важно учитывать то обстоятельство, что если лицо не имеет права на социальную выплату при переселении, то по окончании срока работы или службы оно обязано сдать жилое помещение в надлежащем состоянии и выехать за пределы ЗАТО без предоставления какой-либо компенсации. В противном случае судом принимается решение о принудительном выселении. Требование об оставлении жилого помещения за гражданином при наличии жилого помещения за пределами ЗАТО является недобросовестным (данная позиция изложена в апелляционном определении Тверского областного суда от 13 декабря 2018 г. по делу № 33-4914/2018¹³ и решении Бологовского городского суда Тверской области от 13 июня 2018 г. по делу № 2-295/2018¹⁴).

2. Особенности реализации местного самоуправления на приграничных территориях

Практика, касающаяся особенностей приграничных территорий в Смоленской и Курской областях, сводится к применению судами ч. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ¹⁵ о невозможности иметь на праве собственности земельный участок, расположенный в муниципальных образованиях, относящихся к приграничным территориям, которая дополняет ч. 2 ст. 5 Земельного кодекса РФ о существовании особых правил приобретения права собственности на земельные участки иностранными гражданами. Перечень такого рода муниципальных образований установлен Указом Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26¹⁶.

Если земельный участок на приграничной территории по тем или иным причинам находится у иностранного гражданина, он обязан на основании п. 1 ст. 238 Гражданского кодекса РФ¹⁷ произвести его отчуждение в течение года с момента возникновения права собственности. В данной связи интерес представляет судебная практика, позволившая иностранным гражданам принять наследство, включающее в том числе земельный участок на приграничной территории, с целью обеспечения исполнения ими обязанности по отчуждению такого рода участков (решения Руднянского районного суда Смоленской области от

24.01.2019 по делу № 2-634/2018¹⁸, от 26.07.2018 по делу № 2-332/2018¹⁹).

При этом, если иностранный гражданин не производит отчуждение в срок, земельный участок в силу п. 2 ст. 238 Гражданского кодекса РФ по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом за вычетом затрат на отчуждение имущества.

В данной связи представляет интерес ряд решений Беловского районного суда Курской области (от 24.12.2019 по делу № 2-344/2019²⁰, от 24.12.2019 по делу № 2-343/2019²¹), где суд отказал администрации Беловского района Курской области в иске о понуждении к продаже иностранным гражданином земельного участка, расположенного на приграничных территориях, так как законодательством в данной ситуации не предусмотрена процедура понуждения, то есть исключительно возможным представляется иск о принудительной продаже земельного участка судебным приставом-исполнителем. При этом тот же Беловский районный суд Курской области в своем решении от 5 июня 2019 г. по делу № 2-174/2019²² удовлетворяет иск о понуждении к продаже на общих основаниях. Причиной вышеуказанной коллизии могло послужить неоднозначное толкование термина «принудительная продажа» по п. 2 ст. 238 Гражданского кодекса РФ, по смыслу которой возможна как продажа собственником самостоятельно по решению суда, так и ее осуществление судебным приставом-исполнителем.

По вопросу формулировок просительной части искового заявления следует указать и на решение Шумячского районного суда Смоленской области от 29 мая 2020 г. по делу № 2-90/2020²³. В данном деле администрация муниципального образования «Шумячский район» не указала в иске о компенсации, причитающейся Ответчику после продажи земельного участка, вследствие чего суд пришел к выводу об указании в исковом заявлении на безвозмездную передачу земельного участка, что счел недопустимым. Однако в

¹³ Апелляционное определение Тверского областного суда от 13 декабря 2018 г. по делу № 33-4914/2018 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

¹⁴ Решение Бологовского городского суда Тверской области от 13 июня 2018 г. по делу № 2-295/2018 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

¹⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 (ред. от 23.11.2021) «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Решение Руднянского районного суда Смоленской области от 24 января 2019 г. по делу № 2-634/2018 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

¹⁹ Решение Руднянского районного суда Смоленской области от 26 июля 2018 г. по делу № 2-332/2018 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

²⁰ Решение Беловского районного суда Курской области от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-344/2019 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

²¹ Решение Беловского районного суда Курской области от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-343/2019 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

²² Решение Беловского районного суда Курской области от 5 июня 2019 г. по делу № 2-174/2019 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

²³ Решение Шумячского районного суда Смоленской области от 29 мая 2020 г. по делу № 2-90/2020 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

решении от 15 сентября 2017 г. по делу № 2-346/2017²⁴ Шумячский районный суд Смоленской области избрал более формальную позицию и при аналогичных обстоятельствах удовлетворил требования истца.

Важно также отметить то обстоятельство, что подлежит отчуждению исключительно земельный участок, не учитывая здания и сооружения, расположенные на нем, то есть в данном случае принцип единства судьбы не применяется. Данная позиция изложена в решении Кореневского районного суда Курской области от 27 апреля 2020 г. по делу № 2-103/2020²⁵, где суд ссылался на Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2019 г. г. № 2970-О²⁶, в котором было указано на невозможность продажи вместе с земельным участком, находящимся на приграничной

²⁴ Решение Шумячского районного суда Смоленской области от 15 сентября 2017 г. по делу № 2-346/2017 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

²⁵ Решение Кореневского районного суда Курской области от 27 апреля 2020 г. по делу № 2-103/2020 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

²⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2019 г. г. № 2970-О «По запросу Геленджикского городского суда Краснодарского края о проверке конституционности пункта 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 15 и пунктом 1 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктами 1 и 2 статьи 238 и статьей 552 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

территории, зданий и сооружений, расположенных на нем, так как ч. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ является специальной по отношению к ч. 4 ст. 35 Земельного кодекса РФ (об изъятиях из принципа единства судьбы).

Что касается сроков принудительной продажи земельного участка собственником — иностранным гражданином, то они варьируются от 3 до 6 месяцев. В большинстве случаев суд специально не обосновывает указание на тот или иной срок продажи, однако есть исключения. Так, в решении Рыльского районного суда Курской области от 18 мая 2020 г. по делу № 2-167/2020²⁷ срок на отчуждение был увеличен с 3 до 6 месяцев в связи с напряженной эпидемиологической обстановкой, вызванной распространением коронавирусной инфекции.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что особенности таких видов муниципальных образований, как ЗАТО и приграничные территории, определяют не только административно-правовые отношения на их территориях, но и влияют на применение правовых норм иных отраслей (например, жилищное, семейное), когда в них присутствует административно-правовой (властный) элемент.

²⁷ Решение Рыльского районного суда Курской области от 18 мая 2020 г. по делу № 2-167/2020 // СПС «Судебные и административные акты РФ».

Литература

1. Бауэр Р.Э. Нецелевое использование бюджетных средств: соотношение ст. 15.4 КоАП и ст. 306.4 БК РФ / Р.Э. Бауэр, В.А. Виноградова // Vox juris. Глас права. 2020. № 2. С. 7–13.

Уважаемые авторы!

- Обращаем ваше внимание на то, что результаты исследования, изложенные в предоставленной вами рукописи, должны быть оригинальными. Заимствованные фрагменты или утверждения должны быть оформлены с обязательным указанием автора и первоисточника. Чрезмерные заимствования, а также плагиат в любых формах, включая неоформленные цитаты, перефразирование или присвоение прав на результаты чужих исследований, неэтичны и неприемлемы.
- Необходимо признавать вклад всех лиц, так или иначе повлиявших на ход исследования, в частности, в статье должны быть представлены ссылки на работы, которые имели значение при проведении исследования.
- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Особенности правового статуса территорий Арктической зоны, Крайнего Севера, ЗАТО в материалах судебной практики*

Киселев Алексей Владимирович,
эксперт проекта мониторинга правоприменения
Санкт-Петербургского государственного университета
aleksey.vladimirovich@gmail.com

В статье на примере практики судов Архангельской области и Ненецкого автономного округа рассматриваются особенности судебных споров с участием муниципальных образований на территориях Арктической зоны и Крайнего Севера, закрытых административно-территориальных образований.

Ключевые слова: Арктическая зона, Крайний Север, закрытые административно-территориальные образования, инвестиционные контракты, жилищные субсидии, мониторинг правоприменения.

В рамках мониторинга правоприменения было проанализировано 150 дел судов Ненецкого автономного округа и Архангельской области по вопросам особенностей таких территорий, как Арктическая зона, закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО), территории Крайнего Севера; исследовались судебные решения, вынесенные в 2017–2022 гг.

Выбор данной категории дел обусловлен особой значимостью для России территорий Арктики как экономического, правового, социального и культурного пространства при весьма небольшом количестве нормативных актов, регулирующих правовой статус данной зоны, и большого числа потенциальных пробелов, влекущих правовые споры. Большинство муниципальных образований в данных субъектах Российской Федерации попадают сразу в несколько категорий, что усложняет их правовой режим¹. Это создает повышенный интерес к изучению судебной практики с участием этих муниципалитетов. Задачами проведенной работы было выявление и анализ ключевых проблем экономического, правового и социального характера, возникающих на данных территориях, которые получают отражение в судебной практике. Изучались аргументы сторон и доводы, на которых суды основывали свое решение.

Арктическая зона

В первую очередь необходимо отметить, что Ненецкий автономный округ целиком попадает в Арктическую зону, а в Архангельской области к сухопутным территориям Арктической зоны относится большинство муниципальных образований. Инвесторам на данных территориях уже предоставляются налоговые льготы, но для реализации больших планов нашей страны, связанных с развитием данных территории, необходимо выстроить целостную нормативную базу и основанную

на ней непротиворечивую обширную судебную практику. Это позволит в дальнейшем гораздо проще осуществлять хозяйственную деятельность. Предприниматели смогут планировать свою деятельность, в том числе с учетом сложившегося правоприменения.

Судебных споров в данной зоне не много, и они отличаются крайним разнообразием. Все дела можно разделить по трем большим категориям: споры, в центре которых находятся инвестиционные соглашения, направленные на ведение хозяйственной деятельности в Арктике, споры о необходимости проведения экологической экспертизы перед размещением тех или иных объектов; и административные правонарушения, вызванные загрязнением арктических территорий и вод. Муниципальные образования имеют отношение только к первым двум категориям.

Споры по инвестиционным контрактам. Значимым нормативно-правовым актом, который определяет правовой режим Арктической зоны РФ, меры государственной поддержки и порядок осуществления предпринимательской деятельности в Арктической зоне, является Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 193-ФЗ). Именно на него регулярно ссылаются суды, например, для установления статуса субъекта как резидента Арктической зоны.

Ключевое значение для развития Российской Арктики имеет инвестиционная деятельность резидентов Арктической зоны, поэтому большинство дел имеет гражданско-правовой характер — субъекты не исполняют своих обязательств или муниципальные образования отказываются предоставлять земельные участки инвесторам ввиду своего тяжелого положения².

* Статья подготовлена в рамках проекта «Мониторинг правоприменения», осуществляемого в СПбГУ.

¹ См., например, Решение № 2-622/2020 2-622/2020~М-496/2020 М-496/2020 от 28 июля 2020 г. по делу № 2-622/2020 Плещецкого районного суда, где суд обращался и к статусу муниципального образования как ЗАТО, и как территории Крайнего Севера.

² См. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 мая 2018 г. по делу № А05-4621/2017. См. также Решение Арбитражного суда Архангельской области по делу № А05-13664/2021 от 18 марта 2022 г., Решение Арбитражного суда Архангельской области от 28 апреля 2022 г. по делу № А05-1277/2022. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

В обоснование своей позиции истцы по данной категории споров обязательно приводят положения Федерального закона № 193-ФЗ³, Гражданского Кодекса РФ (в части недействительности сделок), Земельного Кодекса РФ.

Обычно суд анализирует материалы дела, обращается к правовым нормам для установления принадлежности муниципального образования к Арктической зоне, после чего последовательно разбирает каждый из аргументов заявителей, причем видно, что суды не ограничиваются формальным ответом и не игнорируют аргументы сторон.

Также стоит отметить ряд дел⁴, где предметом спора стала необходимость проведения главной государственной экологической экспертизы в силу того, что любые объекты капитального строительства, которые планируется строить или реконструировать на территории Арктической зоны РФ, требуют согласования проектной документации. В таких делах стороны часто ссылаются на положения Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Интересной особенностью, присущей многим делам, является то, что юридические лица, муниципальные предприятия и сами муниципальные образования ссылаются на свое тяжелое материальное положение, например, когда просят снизить размер санкции на правонарушение⁵ (с чем суды обычно соглашаются, кроме случаев, когда вред причинен безопасности государства). На позиции высших судебных инстанций истцы не ссылаются.

Основу решений судов составляет воспроизведение положений законов и подзаконных актов, которые приводятся для мотивирования позиции суда. Также анализируются аргументы сторон, причем в каждом деле суды дают комментарии по всем аргументам, с той или иной степенью развернутости. Зачастую суд прислушивается к доводам стороны, например, в отдельных случаях суды снижают размер наказания из-за трудного материального положения нарушителя⁶. На решения Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда суды ссылаются очень редко — имели место лишь ссылки на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П и Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5.

³ См. Решение АС Архангельской области от 28 апреля 2022 г. по делу № А05-1277/2022, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 мая 2018 г. по делу № А05-4621/2017. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

⁴ См. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 14 апреля 2022 г. по делу № А05-307/2022, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 ноября 2022 г. по делу № А05П-590/2021, Постановление четырнадцатого Арбитражного суда № А05-1291/2018 от 5 июня 2018 г., Постановление Арбитражного суда Архангельской области от 18 июля 2022 г. по делу № А05307/2022. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

⁵ См. Решение Арбитражного суда Архангельской области № 7Р-211/2019 от 18 апреля 2019 г. по делу № 7Р-211/2019 // Архив Арбитражного суда Архангельской области.

⁶ Решение Арбитражного суда Архангельской области № 7Р-211/2019 от 18 апреля 2019 г. по делу № 7Р-211/2019 // Архив Арбитражного суда Архангельской области.

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)

На территории Архангельской области находится одна такая территория — город Мирный, рядом располагается космодром «Плесецк». На территории этого городского округа находятся объекты космодрома. В силу этого участки земли здесь ограничены в обороте. Муниципальное образование «Мирный» фигурирует в судебных спорах в качестве стороны.

Специфику споров здесь составляют конфликты вокруг использования ЗУ и споры по поводу принадлежности имущества, таких насчитывается 62 дела. В одном из них⁷ «Мирный» пытался получить в собственность имущество, ранее использовавшееся для обслуживания космодрома. Суд отказал муниципалитету, решив, что имущество должно принадлежать Российской Федерации, так как оно находится за пределами города Мирного, на территории запретной зоны, для которой установлен особый режим.

В другом деле⁸ учреждение Министерства обороны «Северо-Западное территориальное управление имущественных отношений» обратилось в суд с заявлением к Инспекции Федеральной Налоговой службы о признании недействительным решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения. Оно ссылаясь на то, что земельные участки, предоставленные вооруженным силам, могут использоваться им в любой хозяйственной деятельности, направленной на решение возложенных задач. Учреждение решило, что они изъяты из оборота, поэтому в соответствии со ст. 389 Налогового кодекса РФ не являются объектом налогообложения. Суд с таким доводом не согласился и указал, что сам по себе довод о занятии данных участков вооруженными силами не означает, что спорные земельные участки, принадлежащие учреждению, относятся к землям, изъятым из оборота. По Единому государственному реестру недвижимости они попадают в категорию ограниченных в обороте и, следовательно, подлежат обложению земельным налогом.

Несмотря на свою значимость для вооруженных сил, данный субъект, как и многие другие в Мирном, ссылается на тяжелое финансовое положение. Особенно обращает на себя внимание дело⁹, где органы местного самоуправления ЗАТО напрямую говорят о том, что допустили нарушение ввиду огромной нехватки средств на рекультивацию, а бюджет городского округа «Мирный» на 2021 г. был утвержден в с дефицитом в 40 000 руб., притом, что ориентировочная стоимость работ по разработке проекта рекультивации, проведения рекультивационных работ составит более 105 млн руб. Суд данный довод к вниманию не принял.

⁷ См. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2020 г. по делу № А56-42510/2016. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

⁸ См. Постановление Арбитражного суда Архангельской области от 28 декабря 2021 г. по делу № А05-7423/2021. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

⁹ См. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 16 февраля 2022 г. по делу № А05-14202/2021. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

В своих жалобах заявители, указывая на особый правовой статус территории, где у них возник спор, ссылаются на Постановление Правительства от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктах», положения Земельного кодекса РФ. В трех делах была ссылка на Постановления Правительства от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»¹⁰, и «О Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ», с помощью которых заявитель пытался доказать применимость более низкой ставки земельного налога. Также истцы приводят нормы Земельного кодекса РФ и Гражданского кодекса РФ.

Основу решений судов составляют ссылки на положения норм права, таких как Земельный кодекс РФ и Гражданский кодекс РФ, специальные законы (например, Федеральный закон «О несостоятельности»), нормативные и ненормативные акты органов исполнительной власти субъектов. В каждом деле неизменно присутствует ссылка на Постановление Правительства от 5 июля 2001 г. № 508.

Территории Крайнего Севера

Как отмечают исследователи, «в районах Крайнего Севера муниципальные образования имеют характерные только для них расходные обязательства в связи с ограниченными сроками навигации — обеспечение населения продовольственными товарами, топливно-энергетическими ресурсами. Действующее законодательство, к сожалению, не в полном объеме учитывает указанные особенности. Основной проблемой, не решенной до настоящего времени законодательно, является также нерациональная территориальная организация местного самоуправления, практически не принимающая во внимание экономические возможности и территориальные особенности многих районов и поселений»¹¹. На удивление, в судебной практике за последние 5 лет почти нет споров о доставке грузов в такие муниципалитеты, как следовало бы ожидать, исходя из указанных выше проблем этих территорий.

Споры по договорам социального найма. Муниципальные образования стараются защитить свои интересы, связанные с управлением муниципальным имуществом, переданным гражданам. Так, в одном деле¹² муниципалитет обратился в суд с исковым заявлением

об обязанности освободить жилое помещение. Ответчику была предоставлена социальная выплата на приобретение жилого помещения. При этом условием предоставления выплаты являлось освобождение занимаемого ответчиком на условиях договора социального найма жилого помещения, посредством реализации государственного жилищного сертификата. Вместе с тем, получив социальную выплату, ответчик обязательство о возврате жилого помещения до настоящего момента не исполнил. Суд согласился с требованиями муниципального образования. Еще в десятках аналогичных дел различные муниципалитеты защищают свое имущество от недобросовестных нанимателей жилья.

Основу решений судов составляют ссылки на положения норм права, как общего, так и специального для отдельных территорий характера (например, на Постановление Правительства от 23.05.2000 № 402 «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов»¹³). Такие акты имеют ключевое значение при аргументации судами своих решений. Обычно суды начинают приводить нормы, релевантные для разрешения спора, потом переходят к анализу аргументации сторон, разбирая отдельные доводы. Так, в одном из дел суд удовлетворил требования администрации, расторг договор найма и принял решение о выселении, при этом отметил, что ответчик самостоятельно определил судьбу своих прав в отношении спорной квартиры, приняв на себя обязательство в двухмесячный срок с даты приобретения жилого помещения посредством реализации государственного жилищного сертификата расторгнуть договор социального найма и освободить занимаемое помещение, однако данное обязательство не выполнил. Схожая структура аргументации характерна и для остальных дел. Требования администраций (а именно она обычно выступает заявителем) во всех изученных делах удовлетворялись¹⁴.

Споры о «северных» надбавках. Значительную часть дел на данной территории составляют трудо-правовые споры¹⁵, предметом которых выступают социальные надбавки, выплаты и районные коэффициенты, а также компенсации стоимости транспортных услуг за работу в местностях Крайнего Севера. Везде истцом выступает работник, которому не выплачиваются данные льготы. Проблема состоит в том, что работодатели либо отрицают право на надбавки (ссылаясь, например на то, что работа осуществляется не постоянно, а в рамках командировки), либо ссылаются на то, что работник не выполнил условия для предоставления льготы (например, раз отдыхал не в Российской Федерации, а за рубежом, то и компенсация расходов на проезд не

¹⁰ См. Постановление Арбитражного суда Архангельской области от 7 декабря 2021 г. по делу № А05-7032/2021. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

¹¹ Юрочко Л.П. Актуальные проблемы реализации полномочий органами местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2011. № 4. С. 73.

¹² См. Решение Нарьян-Марского городского суда (Ненецкий автономный округ) от 29 мая 2018 г. по делу № 2297/2018 ; Решение Нарьян-Марского городского суда от 25 августа 2017 г. по делу № 2-718/2017 // Архив Нарьян-Марского городского суда.

¹³ См. Решение Нарьян-Марского городского суда от 30 октября 2018 г. по делу № 2-1120/2018. URL: <https://actofact.ru/case-83RS0001-2-1120-2018-m-1009-2018-2018-09-28-0-0/>

¹⁴ См. Решение Нарьян-Марского городского суда от 29 мая 2018 г. по делу № 2-297/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/fbFREfN3oG1W/>

¹⁵ См. Решение Плесецкого районного суда от 28 июля 2020 г. по делу № 2-622/2020 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/chKMwIWP3Jn/>

полагается¹⁶). Можно проследить тенденцию на снижение числа таких споров в Архангельской Области: 984 дела за 2017 г., 669 за 2018-й, и 439 за 2020-й.

Во всех трудо-правовых спорах суды обращаются к нормам Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», например, в одном из дел суд пришел к выводу о том, показаниями свидетелей подтверждается, что рабочее место Истца в период трудовых отношений с ООО располагалось на территории ЗАТО, отнесенного нормами закона к территориям Крайнего Севера. Поэтому истец имеет право на выплату процентной надбавки за работу в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, и районного коэффициента. Отмечено также, что работодатель не предоставлял Истцу ежегодный дополнительный отпуск за работу в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, и при увольнении ему не представлена компенсация за указанный неиспользованный отпуск¹⁷. В целом структура судебных решений совпадает с вышеописанной: устанавливаются наличие право истца на получение льготы и принадлежность территории, где он работал, к Крайнему Северу, после чего выносятся решение (почти всегда в пользу работника).

Выводы. Осуществление инвестиций в развитие Российской Арктики вызывает споры, которые получают свое разрешение в судах. Спорят как участники соглашений между собой, так и с муниципальными образованиями. Последние беспокоятся о своих имущественных интересах и о тяжелом положении, поэтому препятствуют выделению из своей собственности участков заявителям. Однако судебной практики здесь крайне мало, что не позволяет говорить о возможности спрогнозировать исход потенциального судебного спора. Поэтому предпринимателям, заинтересованным в осуществлении инвестиций, не ясны риски, с которыми они могли бы столкнуться. Отдельные

¹⁶ См. Решение Нарьян-Марского городского суда от 30 октября 2018 г. по делу № 2-1120/2018.

¹⁷ См. Решение Плесецкого городского суда от 28 июля 2020 г. по делу № 2-622/2020.

исследователи также отмечают, что «при принятии судебных решений прослеживается слабый учет географических, природно-климатических, экологических и иных уникальных особенностей Арктики. Кроме того, следует отметить, что в природоресурсном законодательстве, к сожалению, не определены специальные эколого-правовые требования при осуществлении хозяйственной деятельности»¹⁸.

Физических лиц, живущих и работающих на данных территориях, в первую очередь волнует то, что работодатели (в том числе и муниципалитеты) отказываются выплачивать им надбавки за работу на Крайнем Севере и компенсировать стоимость проезда к местам отдыха. Судебная практика здесь обширная, и почти всегда суды встают на сторону работников. Ситуация с невыплатами льгот и компенсаций однозначно улучшается: за последние 5 лет число дел сократилось вдвое с почти тысячи до четырех сотен.

Несмотря на попытки государства привлечь инвесторов, в Архангельской области и Ненецком автономном округе до сих пор положение многих муниципальных образований и организаций остается тяжелым. В каждом втором деле они ссылаются на затруднительное материальное положение, которое вынуждает органы местного самоуправления спорить по каждому земельному участку, отказываться от дорогостоящих рекультивационных проектов, а организациям и предпринимателям не дает соблюдать требования по обеспечению экологической безопасности (например, осуществлять утилизацию отходов). Несмотря на то, что на проблему сложного финансового положения муниципалитетов обратили внимание на уровне Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению¹⁹, приведенные выше примеры показывают, что проблема до сих пор не решена.

¹⁸ Вершило Н.Д. Судебная практика в арктической зоне РФ. О правовом регулировании природопользования // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 12. С. 162.

¹⁹ Позиция Комитета по отдельным вопросам повышения качества муниципального управления и повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/17259581/> (дата обращения: 10.12.2022).

Литература

1. Вершило Н.Д. Судебная практика в арктической зоне РФ. О правовом регулировании природопользования / Н.Д. Вершило // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 12. С. 56–63.
2. Юрочко Л.П. Актуальные проблемы реализации полномочий органами местного самоуправления в районах Крайнего Севера / Л.П. Юрочко // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2011. № 4 (136). С. 72–75.

Использование материалов в других изданиях допускается только с письменного согласия редакции.
Ссылка на журнал обязательна.

Экономическая основа местного самоуправления в Аргентине: некоторые подходы к правовому регулированию

Комлев Евгений Юрьевич,

заместитель директора юридического института Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы по научной работе, доцент кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, доцент департамента публичного права Высшей школы экономики, кандидат юридических наук
komleve@mail.ru

В статье исследуется законодательство отдельных провинций Аргентины в части регулирования экономических основ организации муниципальной власти. Затрагиваются имущественные аспекты и подходы к разграничению публичной и частной собственности муниципальных образований (публичный и частный домен), отдельные требования к концессионным соглашениям, формы участия населения в принятии органами местного самоуправления решений в экономической сфере.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, экономическая основа местного самоуправления, муниципальное имущество, публичная собственность, публичный домен.

Обеспечение принципа самостоятельности муниципальной власти в рамках единой системы публичной власти осуществляется различными механизмами. Обоснованно распространенной выглядит точка зрения о том, что одним из ключевых аспектов для гарантирования такой самостоятельности в целом выступает самостоятельность финансово-экономического характера¹. Не секрет, что достижение цели по обеспечению экономической самостоятельности местного самоуправления в России сталкивается с рядом объективных и субъективных трудностей².

Стоит признать, что решение отдельных сложностей в обеспечении экономической самостоятельности муниципальной власти в России требует масштабных реформ в бюджетной и налоговой сферах. В других случаях позитивное влияние способно оказать внесение уточнений в законодательство о местном самоуправлении³ или более интенсивное развитие отдельных институтов, например, межмуниципального сотрудничества⁴.

В условиях пока не завершенной муниципальной реформы возникают дополнительные возможности по точечному совершенствованию законодательства о местном самоуправлении в рассматриваемом аспекте. В этой связи далеко не лишним представляется анализ релевантного зарубежного опыта.

Отличительной чертой аргентинского подхода к правовому регулированию местного самоуправления является отсутствие нормативно-правового регулирования данного института на федеральном уровне. Исключением является Конституция Аргентины, в ст. 123 которой закреплено, что субъекты Федерации (провинции и автономный город Буэнос-Айрес) должны нормативно обеспечить муниципальную автономию, в том числе финансово-экономического характера.

Конституции субъектов Федерации в общем виде закрепляют основы экономической самостоятельности муниципальных образований, которые в дальнейшем развиваются в региональных законодательных актах. Отсутствие единого федерального правового регулирования создает предпосылки для многообразия подходов в указанной сфере. В настоящей статье рассмотрим отличительные черты в законодательстве нескольких субъектов Федерации.

В частности, Органическим законом провинции Санта-Фе от 12 июля 1985 г. № 2.756 «О муниципалитетах» разграничено имущество муниципальных образований в частноправовом и публично-правовом смыслах⁵. Так, ст. 43 названного закона перечисляет, что относится к публичному имуществу (*ucn.: bienes públicos*) муниципалитетов⁶. В статье перечислены улицы, парки, кладбища, дороги, каналы, мосты и т.д. Важным видится примечание, что пока такое имущество используется

¹ Ананьев И.А. Эволюция местного самоуправления в новейшей истории страны // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2. С. 18–22.

² Шутрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 3. С. 89–109. DOI: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2\(3\).89-109](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109)

³ В частности, в правоприменительной практике нередко возникают неоднозначные вопросы, касающиеся возможности нахождения того или иного имущества в муниципальной собственности и порядка его отчуждения. См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П.

⁴ Комлев Е.Ю. Межмуниципальное сотрудничество: некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 15–19.

⁵ Указанная проблема видится актуальной в контексте складывающейся в России правоприменительной практики (см., например: решение Андроповского районного суда Ставропольского края от 27 марта 2023 г. по делу № 2а-169/2023) и доктринальных исследований (см., в частности: Бевзенко Р.С. Какой правовой режим у публичного имущества, изъятого из оборота? // Шортрид — юридический онлайн-журнал. 2023. 22 мая.

⁶ Муниципалитет в рамках аргентинского (и не только) правопорядка представляет собой как бы корпоративную структуру местных органов власти, ответственных за управление на соответствующей территории (например, на территории муниципия или коммуны). В этом смысле корректнее представляется указывать, что соответствующее имущество находится в собственности муниципального образования, а не муниципалитета.

в публичных целях, оно не подлежит отчуждению и не предназначено для коммерческого использования.

Таким образом, закон связывает неотчуждаемый характер такого имущества с фактом его использования в публичных целях. То есть теоретически, если такое имущество перестанет отвечать таким требованиям, оно может быть отчуждено.

Указанный закон также перечисляет принадлежащее муниципалитетам имущество частноправового характера (*ucn.: bienes privados*), перечень которого является открытым (земельные участки, бесхозное имущество и другое имущество, которое муниципалитет приобретает как юридическое лицо). В этом смысле законодательство провинции Санта-Фе отличается от российского подхода, который существенно больше ограничивает возможности муниципальных образований приобретать в собственность то или иное имущество.

Примечательна также норма о том, что каждый муниципалитет должен выделять не менее десяти процентов своего годового дохода в Фонд помощи образованию и на продвижение культурной деятельности в пределах своего муниципия (ст. 13 рассматриваемого закона).

Разграничение имущества в частноправовом и публично-правовом смысле осуществлено в Органическом законе провинции Энтре-Риос от 10 мая 2011 г. № 10.027 «О муниципиях провинции Энтре-Риос». Однако, в отличие от провинции Санта-Фе, где приведены признаки публичного имущества, в законодательстве провинции Энтре-Риос лишь упоминается о видах имущества, но без конкретики. Для этого Органический закон № 10.027 использует термины «публичный домен» (*ucn.: dominio público*) и «частный домен» (*ucn.: dominio privado*).

Так, ст. 13 вышеназванного закона указывает, что в муниципальной собственности находятся недвижимое и движимое имущество, домашний скот, акции, а также иное имущество, соответствующее публичному или частному домену. В целом здесь также прослеживается тенденция к довольно широкой степени дискреции муниципальных образований в части приобретения имущества в муниципальную собственность.

Отметим, что в некоторых провинциях законодательство в ряде случаев предполагает участие населения в решении вопросов экономического характера. Так, в соответствии со ст. 129 Органического закона провинции Мисьонес от 20 октября 2011 г. № XV «О муниципалитетах», заключение или продление концессионных соглашений на срок более двадцати лет (за исключением вопросов, связанных с транспортным обслуживанием) предполагает предварительное проведение местного референдума.

Более активное участие населения в решении вопросов экономического характера предполагает законодательство провинции Неукен. Так, в соответствии со ст. 9 Закона провинции Неукен «О муниципальном режиме» органы исполнительной власти муниципия

организуют референдум, среди прочего, в следующих случаях:

- заключение концессионных соглашений на оказание публичных услуг на срок более десяти лет;
- заключение договоров займа, полная амортизация которых превышает десять лет;
- муниципализация публичных услуг.

Отдельная глава Закона провинции Неукен «О муниципальном режиме», посвященная концессионным соглашениям (ст. 70–77), дополняет некоторые процедурные аспекты. Так, помимо референдума, для заключения концессионных соглашений на срок более десяти лет необходимо предварительное проведение публичных торгов, а также соответствующее решение представительного органа муниципального образования. Для заключения концессионного соглашения на срок менее десяти лет достаточно соответствующего одобрения представительного органа муниципального образования. Устанавливается и максимальный срок концессионных соглашений — двадцать пять лет, впоследствии соглашение может быть продлено. Примечательны и некоторые требования к содержанию концессионных соглашений. Так, ст. 74 рассматриваемого закона установила, что в концессионных соглашениях компании должны признать, что муниципалитет контролирует их деятельность во всем, что связано с предоставлением услуг, а также соблюдением тарифных и ценовых постановлений.

Еще одной особенностью провинции Неукен, помимо подробного регулирования вопросов о концессионных соглашениях в законодательстве о местном самоуправлении, является закрепление возможности делегирования своих налоговых полномочий провинции на основании соответствующего соглашения (срок которого не должен превышать пять лет). В случае заключения такого соглашения:

- провинция будет нести исключительную ответственность за оценку, проверку и сбор налогов;
- муниципалитеты получают не менее пятидесяти процентов от суммы, собранной на их территории.

Таким образом, анализ законодательства некоторых аргентинских провинций показывает ряд особенностей в части правового регулирования вопросов, связанных с экономической основой местного самоуправления.

Во-первых, отсутствие существенных ограничений на нахождение того или иного имущества в муниципальной собственности. По данному вопросу законодательство в целом предоставляет широкую степень усмотрения муниципальным образованиям. Представляется, это не в последнюю очередь связано с тем, что Конституция Аргентины (и большинство конституций субъектов Федерации) гарантирует муниципальным образованиям политическую автономию. Одновременно с этим усилен и общественный контроль за деятельностью муниципалитетов, что связано в том числе с обязательным активными избирательным правом в стране. Следовательно, риски от предоставления муниципалитетам более широкой дискреции

«страхуются» более пристальным вниманием населения к деятельности муниципальной власти.

Во-вторых, муниципалитеты нередко вступают в договорные отношения с провинцией. В работе приведен пример относительно передачи муниципалитетов провинции своих налоговых полномочий⁷, однако заключение между провинцией и муниципальными образованиями различного рода соглашений является в Аргентине весьма распространенной практикой. Это в определенной степени подчеркивает равенство субъектов соответствующих правоотношений, что также можно ассоциировать с наличием у муниципальных образований политической автономии.

⁷ Применительно к России вопрос о передаче муниципальными образованиями своих полномочий субъектам Федерации на договорной основе был в свое время предметом широкой дискуссии. См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П и особое мнение судьи Н.В. Витрука к указанному постановлению.

Кроме того, стоит обратить внимание на то, что в законодательстве, регулирующем вопросы организации публичной власти на местном уровне, нередко подробно урегулированы вопросы частноправового характера. Особенно это касается концессионных соглашений (где, надо признать, в значительной степени проявляется публичная составляющая), но не только. Важным также видится разграничение (в зависимости от провинции — в разной степени) имущества, предназначенного для использования в публичных целях, которое изъято из оборота (публичная собственность, публичный домен) и имущества в его более частноправовом смысле. В условиях нередко весьма субъективного понимания правоприменителями норм гражданского законодательства в правоотношениях с участием публично-правовых образований, подобный опыт заслуживает дополнительного анализа в рамках отечественной доктрины и правотворческой деятельности.

Литература

1. Ананьев И.А. Эволюция местного самоуправления в новейшей истории страны / И.А. Ананьев // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2. С. 18–22.
2. Бевзенко Р.С. Какой правовой режим у публичного имущества, изъятого из оборота? / Р.С. Бевзенко // Шортрид — юридический онлайн-журнал. 2023. 22 мая.
3. Комлев Е.Ю. Межмуниципальное сотрудничество: некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы / Е.Ю. Комлев // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 15–19.
4. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 3. С. 89–109. DOI: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2\(3\).89-109](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109)

Стань подписчиком Telegram-канала Издательской группы «Юрист»

На нашем Telegram-канале:

- новости
- события
- мероприятия
- интервью

- новинки:
книги и журналы
- акции,
конкурсы,
подарки

- тематические
номера
- жизнь редакции
- и многое другое


Вы можете:

- ✓ получать ответы на волнующие Вас вопросы
- ✓ общаться с сотрудниками редакции и другими авторами
- ✓ активно принимать участие в жизни Издательской группы «Юрист»

Мы готовы:

- ✓ отвечать на интересующие Вас вопросы
- ✓ общаться
- ✓ развиваться и становиться лучше вместе с Вами

Сканируйте QR-код
нашего Telegram-канала и станьте
еще на один шаг ближе к нам!



MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

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

№ 1
2024

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

PRESERVATION OF URBAN DEVELOPMENT HERITAGE

A.I. Stepanov. Mechanisms of Preservation of Urban Development Heritage in Saint Petersburg.....2

D.S. Smirnov. The Law Enforcement Practice in the Sphere of Identification of Cultural Heritage Sites.....8

M.V. Korosteleva, N.V. Korosteleva. The Architectural and Urban Development Image of an Infrastructure Facility: Legal Regulation Problems.....13

M.V. Penizev. On the Imposition on Municipal Structures of the Duty to Develop Engineering Infrastructure for Land Plots Provided to Multi-Child Families on a Free-of-Charge Basis17

REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

O.A. Kozhevnikov. Transformation of Local Self-Government in Russia: From Dawn to...20

DEVELOPMENT OF SPECIAL STATUS TERRITORIES

V.V. Kalinin. The Research and Production Complex of a Science City of the Russian Federation as a Distinguishing Feature of a Territory with High Scientific and Technological Potential23

M.S. Skorodumova. The Development of Closed Administrative Territorial Structures and Border Territories: Special Aspects of the Organization of Local Self-Government within Their Boundaries.....27

A.V. Kiselev. Special Aspects of the Status of Territories of the Arctic Zone, Far North, Closed Administrative Territorial Structures in Files of the Judicial Practice31

FOREIGN EXPERIENCE

E.Yu. Komlev. The Economic Basis of Local Self-Government in Argentina: Some Approaches towards the Legal Regulation.....35

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., LL.D., Professor Department of Constitutional Law of St. Petersburg State University (Moscow)

Editorial Board:

Babichev Igor V., LL.D., Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Head of the Basic Department of State and Municipal Management of the Russian State Social University (Moscow);

Byalkina Tatiana M., LL.D., Associate Professor, Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

Grib Vladislav V., LL.D., Professor, Academician of the RAE, Honored Lawyer of the RF (Moscow);

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

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

Larichev Alexander A., LL.D., Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of Law for Research, Professor of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics (Moscow);

Levina Vera V., Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University (Tula);

Leksin Vladimir N., Doctor of Economics, Professor, Leading Researcher of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

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

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

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

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

The journal is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publication of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal and economic disciplines (5.1.2. – legal sciences; 5.2.3. – economic sciences).

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

Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, building 7

E-mail: avtor@lawinfo.ru
Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)

Subscription Code: Unified Catalogue. Russian
Press – T 1578; Ural-Press agency – 93650.

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 5.0
Circulation 1000 copies. Free price

Edition approved for printing 27.02.2024.

Edition printed 07.03.2024.

No charge from authors for publication
of the articles.

ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
248031, Kaluga, Svetlaya Street, 2
Tel. (4842) 70-03-37

Full or partial copy of materials
without written permission of the authors
of the articles or editorial staff is subject
to legal prosecution.

Mechanisms of Preservation of Urban Development Heritage in Saint Petersburg

Arseny I. Stepanov, Junior Lawyer at the Legal Department of the SIEFLT

The article discusses the main legal mechanisms that ensure the preservation of the urban heritage of St. Petersburg. The correlation of various security mechanisms is carried out. Such concepts as the united zones of protection of cultural heritage objects, the historical settlement of St. Petersburg, historical buildings and others have been analyzed. The conclusion is made about the necessity of the planned development of the megalopolis with the simultaneous preservation of its historical and cultural heritage.

Keywords: urban heritage, protection of cultural heritage, united protection zone, historical building, historical settlement of St. Petersburg.

The Law Enforcement Practice in the Sphere of Identification of Cultural Heritage Sites

Danila S. Smirnov, Postgraduate Student of the Department of Public Law of the Law Faculty of the State Academic University for the Humanities

The paper studies the arrangement of works aimed at identification of cultural heritage sites on the example of Moscow. An analysis of the regulatory framework has confirmed broad discretion of the executive authority that has powers in the sphere of protection of cultural heritage sites. The author also characterizes the line of reasoning of judicial authorities that have reviewed administrative disputes over inclusion or denial of inclusion of an object with attributes of a cultural heritage site in the list of identified cultural heritage sites.

Keywords: cultural heritage sites, monuments of history and culture of peoples of the Russian Federation, historical and cultural study, work aimed at identification of cultural heritage sites, administrative procedure, historical and cultural value, Department of Cultural Heritage of Moscow.

The Architectural and Urban Development Image of an Infrastructure Facility: Legal Regulation Problems

Marina V. Korosteleva, Associate Professor of the Department of Law Theory, State and Legal Disciplines of the Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, PhD (Law), Associate Professor

Natalia V. Korosteleva, Associate Professor of the Department of Urban Development, Economics and Project Management of the Institute of Architecture and Civil Engineering of the Volgograd State Technical University, PhD (Engineering), Associate Professor

In the context of creating a high-quality and comfortable environment, the problem of shaping the external appearance of settlements becomes particularly relevant. Currently, in urban planning, zones with different functional purposes are not always clearly separated. Nowadays, it is not uncommon for residential and office space to be located together in the same building. This necessitates the regulation of architectural solutions and the external appearance of the urban environment. In December 2022, Russian legislation introduced a procedure for approving the architectural and urban planning appearance of a capital construction project. This received a very mixed assessment among experts.

The article analyzes the main directions of formation of the legal framework for carrying out this procedure. The authors emphasize the need to regulate architectural solutions and the external appearance of the urban environment in order to preserve its identity.

Keywords: town planning activities, town planning regulations, capital construction object, architectural and town planning appearance of the object.

On the Imposition on Municipal Structures of the Duty to Develop Engineering Infrastructure for Land Plots Provided to Multi-Child Families on a Free-of-Charge Basis

Maksim V. Penizev, Legal Counsel of the Institute of Public and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk Territory, Postgraduate Student of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Law Institute of the Siberian Federal University

The article analyzes the practice of entrusting municipalities with the responsibility to provide engineering infrastructure to land plots provided as a state guarantee to large families. The problems of financial security of such an obligation at the municipal level and the presence of related responsibilities in this area among the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation are pointed out, which implies the need to revise the existing judicial practice.

Keywords: local government, municipalities, issues of local importance, engineering infrastructure, unified system of public authority.

Transformation of Local Self-Government in Russia: From Dawn to...

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

The recent history of our state has been accompanied for a long time by a constant search for the place and role of local self-government in the system of both public administration and the formation of a full-fledged civil society in Russia. This search is accompanied by the transformation of not only the legislative framework of local self-government, its basic provisions and institutions, but also a serious change in the constitutional and legal interpretation of the regulations on local self-government by the Constitutional Court of the Russian Federation, which subsequently contributed to the appearance in 2020 of amendments to Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation and the subsequent integration of local self-government bodies into a unified system of public authority, in many ways, forming a counterbalance to the constitutional guarantees of the independence of local self-government and its separation from the system of state power. The author's brief historical and legal analysis shows that the federal legislator has an incomplete understanding of the concept of local self-government, its substantive, organizational, economic and other foundations, which can be a serious obstacle to the implementation of the "updated" text of the norms of Chapter 8, which in their absolute number are now tied to the will of the federal legislator.

Keywords: Constitution, local self-government, population, public authority, transformation of federal legislation.

The Research and Production Complex of a Science City of the Russian Federation as a Distinguishing Feature of a Territory with High Scientific and Technological Potential

Viktor V. Kalinin, Degree-Seeking Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Science city is a territory with a high concentration of scientific and technical potential, its characteristic feature is a city-forming scientific and industrial complex, in institutional cooperation with organizations of which local self-governments of science city solve issues of local importance in order to develop innovative infrastructure, create a comfortable urban environment, ensure accessibility of social infrastructure to increase the output of high-tech products, develop human resources the resource of the science city and the involvement of highly qualified specialists by organizations. The article highlights the key features of the scientific and industrial complex as a criterion for assigning the status of "science city of the Russian Federation" to a municipality in accordance with the procedure established by the federal law "On the Status of Science Cities of the Russian Federation". Based on the analysis of the legislation, it is pointed out the shortcomings of legal regulation and the need to improve it to ensure the development of science cities, including to determine the specifics of the organization and implementation of local self-government in science cities.

Keywords: science city, local government, scientific and technical potential, scientific and production complex, municipal law.

The Development of Closed Administrative Territorial Structures and Border Territories: Special Aspects of the Organization of Local Self-Government within Their Boundaries

Margarita S. Skorodumova, Expert of the Law Enforcement Monitoring Project of the Saint Petersburg State University

The article analyzed the judicial practice on the development of closed administrative-territorial entities of the Tver region and the border areas of the Smolensk and Kursk regions. Cases thematically related to local self-government were considered.

Keywords: organization of local self-government, ZATO, border areas.

Special Aspects of the Status of Territories of the Arctic Zone, Far North, Closed Administrative Territorial Structures in Files of the Judicial Practice

Aleksey V. Kiselev, Expert of the Law Enforcement Monitoring Project of the Saint Petersburg State University

The article uses the example of the practice of the courts of the Arkhangelsk Region and the Nenets Autonomous Okrug to consider the specifics of judicial disputes involving municipalities in the territories of the Arctic Zone and the Far North, closed administrative-territorial entities.

Keywords: Arctic zone, Far North, closed administrative-territorial entities, investment contracts, housing subsidies, law enforcement monitoring.

The Economic Basis of Local Self-Government in Argentina: Some Approaches towards the Legal Regulation

Evgeny Yu. Komlev, Deputy Director for Research of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Associate Professor of the Department of Municipal Law of the Peoples' Friendship University of Russia, Associate Professor of the Department of Public Law of the Higher School of Economics, PhD (Law)

The author analyzes the legislation of some provinces of Argentina in terms of regulating the economic foundations of the organization of municipal authorities. The article touches upon property aspects and approaches to the delimitation of public and private property of municipalities (public and private domains), some requirements for concession agreements, and forms of public participation in decision-making by local governments in the economic sphere.

Keywords: local self-government, municipal authority, economic basis of local self-government, municipal property, public property, public domain.