

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

**ОБСУЖДАЕМ ПРОЕКТ ЗАКОНА
О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

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

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

№ 02 / 2022

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 2 / 2022

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

ОБСУЖДАЕМ ПРОЕКТ ЗАКОНА

Кожевников О.А. Федеральный законопроект о местном самоуправлении: множество вопросов при отсутствии проработанных ответов 3

Михеева Т.Н. К вопросу о понятии местного самоуправления: новации и противоречия проекта нового закона..... 10

Осипенко Д.А. Некоторые размышления о законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» 13

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Гордеева И.В., Филиппова Н.А. Территориальное общественное самоуправление в документах стратегического планирования..... 18

УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЕЙ

Мальцев А.Н. О понятии, сущности и целях создания федеральных территорий в Российской Федерации..... 25

Зарипов А.А. Передача полномочий органами публичной власти федеральной территории «Сириус»: проблемы законодательного регулирования и правоприменения в контексте принципа учета целей создания федеральной территории..... 28

Прудентов Р.В., Мачехина А.В. Современные тенденции передачи государственных полномочий на уровень местного самоуправления в России..... 32

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Грубов А.А. Прокурорский надзор за местным самоуправлением: некоторые проблемы правоприменения..... 37

Болтова Д.А. Обзор судебной практики по вопросам внедрения цифровых технологий в деятельность органов местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг..... 41

Аванесян Г.А. О судебной практике по делам о размещении органами местного самоуправления информации в сети «Интернет»..... 45

Главный редактор:

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

Редакционный совет:

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

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

Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

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

Подписной индекс: Объединенный каталог.
Пресса России — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 03.03.2022.
Номер вышел в свет 31.03.2022.

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ISSN 2500-0349

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

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

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

No. 2 / 2022

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

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

BILL DISCUSSION

- O.A. Kozhevnikov.** The Federal Bill on Local Self-Government: The Multitude of Questions without Any Thoroughly Worked out Answers 3
- T.N. Mikheeva.** On the Local Self-Government Concept: Novelties and Contradictions of the New Bill 10
- D.A. Osipenko.** Some Reflections over the Bill On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified Public Government System 13

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- I.V. Gordeeva, N.A. Filippova.** Territorial Public Self-Government in Strategic Planning Documents 18

TERRITORY MANAGEMENT

- A.N. Maltsev.** On the Concept, Essence and Aims of Creation of Federal Territories in the Russian Federation 25
- A.A. Zaripov.** Transfer of Powers to Public Government Authorities of the Sirius Federal Territory: Problems of the Legal Regulation and Law Enforcement within the Framework of the Principle of Consideration of Federal Territory Establishment Goals 28
- R.V. Prudentov, A.V. Machekhina.** Modern Tendencies of Transfer of State Powers to the Local Self-Government Level in Russia 32

JUDICIAL PRACTICE

- A.A. Grubov.** Prosecutor's Supervision over Local Self-Government: Some Law Enforcement Problems 37
- D.A. Boltova.** A Review of the Judicial Practice on the Introduction of Digital Technologies in Municipal Service Rendering Activities of Local Self-Government Authorities 41
- G.A. Avanesyan.** On the Judicial Practice in Cases on the Failure to Publish Information on the Internet by Local Self-Government Authorities 45

Editor-in-Chief:

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

Editorial Board:

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

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

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

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

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

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

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

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

Sachuk Tatiana V., Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelia Branch of the RANEP A (Petrozavodsk);

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

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

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

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

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

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

Subscription Code: Unified Catalogue. Russian
Press — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 03.03.2022.
Edition printed 31.03.2022.

No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

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

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

Федеральный законопроект о местном самоуправлении: множество вопросов при отсутствии проработанных ответов

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
jktu1976@yandex.ru

В Российской Федерации стремительными темпами продолжается «настройка» отраслевого законодательства, направленного на реализацию «обновленных» в 2020 году положений Конституции РФ. Одной из конституционных новелл стало появление в системе конституционного законодательства нормативного упоминания и последующего закрепления категории — единая система публичной власти. Федеральный законодатель, не откладывая «в долгий ящик», незамедлительно стал наполнять соответствующим содержанием указанную правовую категорию на федеральном и региональном уровне власти. В настоящее время очередь дошла до самого приближенного к населению уровня власти — местного самоуправления. 16 декабря 2021 года в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Текст данного законопроекта вызвал неожиданно для разработчиков крайне бурную и во многом негативную реакцию экспертного сообщества. Автор настоящего исследования также придерживается негативной точки зрения на текст названного законопроекта и считает важным обозначить ряд проблемных аспектов положений предлагаемого законопроекта, которые, очевидно, нуждаются в осмыслении и проработке до обсуждения законопроекта во втором чтении в Государственной думе РФ, чтобы негативные последствия действующего текста не стали очередным препятствием функционирования местного самоуправления, которое и так за последние 30 лет претерпевает четвертую законодательную реформу своего правового регулирования.

Ключевые слова: Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, единая система публичной власти, местное самоуправление, муниципальное право.

The Federal Bill on Local Self-Government: The Multitude of Questions without Any Thoroughly Worked out Answers

Oleg A. Kozhevnikov, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State University of Economics, LL.D.

In the Russian Federation, the «adjustment» of sectoral legislation aimed at implementing the «updated» provisions of the Constitution of the Russian Federation in 2020 continues at a rapid pace. One of the constitutional novelties was the appearance in the system of constitutional legislation of a normative mention and subsequent consolidation of the category — a unified system of public power. The federal legislator, without postponing, immediately began to fill the specified legal category with appropriate content at the federal and regional levels of government. Currently, the queue has reached the level of government closest to the population — local self-government. On December 16, 2021, the draft Federal Law No. 40361-8 «On the general principles of the organization of local Self-Government in the Unified system of public Authority» was submitted to the State Duma of the Russian Federation. The text of this bill caused an extremely violent and largely negative reaction of the expert community unexpectedly for the developers. The author of this study also adheres to a negative point of view on the text of the said bill and considers it important to identify a number of problematic aspects of the provisions of the proposed bill, which obviously need to be understood and worked out before the bill is discussed in the second reading in the State Duma of the Russian Federation, so that the negative consequences of the current text do not become another obstacle to the functioning of local self-government, which has already undergone the fourth legislative reform of its legal regulation over the past 30 years.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, unified system of public power, local self-government, municipal law.

Реализация федеральным законодателем одобренных российскими гражданами в 2020 году на общероссийском голосовании изменений в текст Конституции РФ продолжается уже второй год. В целом наблюдается очевидная тенденция к снижению случаев широкого общественного обсуждения с включением в него представителей экспертного сообщества и иных заинтересованных лиц, не являющихся представителями властных структур. Вместе с тем именно выработка на основе общественного согласия окончательного варианта текста законопроектов является залогом будущего успеха в его применении после соответствующего одобрения и опубликования. Указанное «обще-

ственное одобрение» особенно важно для тех законопроектов, которые самым непосредственным образом затрагивают граждан и население в ходе осуществления ими повседневной деятельности. Представляется, что одной из таких сфер законотворческой деятельности федерального законодателя является правоотношения в сфере местного самоуправления, как самой приближенной к населению формы власти, в которой каждый член местного сообщества может участвовать непосредственно сам или путем объединения своих усилий с формируемыми органами местного самоуправления.

16 декабря 2021 года сопредседатели рабочей группы по подготовке предложений о внесении

поправок в Конституцию Российской Федерации, трансформировавшейся впоследствии в рабочую группу по мониторингу реализации конституционных изменений, А. Клишас и П. Крашенинников внесли в Государственную Думу проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее по тексту законопроект № 40361-8). Представляя указанный законопроект в Государственной Думе РФ, его авторы указывали множество предпосылок для его принятия, но две из них разработчики законопроекта выделяли особо — это необходимость дальнейшей трансформации правовой основы единой системы публичной власти после принятия Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и наличие огромного числа изменений, которые вносились и продолжают вноситься в пока еще действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту — Закон № 131-ФЗ), который превратил его, по мнению П. Крашенинникова, в «лоскутное одеяло»¹.

Упомянутый законопроект вызвал обширнейшую дискуссию не только в профессиональном экспертном сообществе, но и в самих коридорах власти. Общественная палата России, Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, другие общественные институты и научное сообщество в целом провели многочисленные форумы, круглые столы, общественные обсуждения по анализу предлагаемого к принятию во втором чтении законопроекта № 40361-8. Итоги указанных мероприятий и обсуждения направлялись и продолжают направляться в Государственную Думу РФ, что привело к продлению сроков представления поправок до конца мая 2022 года. По словам П. Крашенинникова, на конец февраля 2022 года в возглавляемый им комитет Государственной Думы РФ уже поступила 321 поправка, и их число с каждым днем возрастает². Указанные обстоятельства, с одной стороны, показывают важным для граждан сохранение и развитие института местного самоуправления, с другой стороны, «крайне слабую» подготовку текста предлагаемого к принятию во втором чтении законопроекта № 40361-8.

Автор настоящей статьи также принимал неоднократное участие в указанных ранее обсуждениях текста законопроекта № 40361-8, кроме того, выступал экспертом по запросам различных органов власти

с просьбой подготовить научно-правовое заключение по тексту упоминаемого законопроекта, поэтому полагаю возможным высказать некоторые, далеко не все (поскольку их очень много), соображения по негативным моментам предлагаемого ко второму чтению на настоящее время законопроекту 40361-8.

1. Предлагаемый авторами законопроект 40361-8 является уже четвертой попыткой трансформации отраслевого регулирования местного самоуправления в России за последние 30 лет, начиная с 1991 года, момента появления первого в новой России специального нормативного акта по вопросам местного самоуправления. Даже самое беглое ознакомление с текстом названного законопроекта позволяет сделать вывод о том, что законодатель в очередной раз, осуществляя трансформирование базовой отраслевой правовой основы местного самоуправления, коренным образом «ломает» предыдущую систему правового регулирования и организации местного самоуправления. Таким образом, уже в четвертый раз за период новейшей истории России мы наблюдаем не поступательное конституционно-отраслевое эволюционное развитие самого приближенного к населению института власти — местного самоуправления, а революционный подход к формированию его правовых основ по принципу «все прошлое неправильно, мы знаем, как сделать лучше в будущем». При этом нельзя не отметить, что на официальном сайте Государственной Думы РФ к законопроекту не прилагается какого-либо значительного, глубоко обоснованного анализа состояния местного самоуправления, выявление не только причин его во многом не совсем удовлетворительного состояния, но и условий, способствующих появлению проблемных аспектов современного уровня развития местного самоуправления в России в целом и ее территориях, отсутствуют какие-либо экономические, организационные, кадровые и иные прогнозные расчеты эффективности предлагаемых законопроектом правовых трансформаций основ местного самоуправления. Все сводится к банальной фразе-обоснованию: «...надо исполнить положение Конституции РФ и включить местное самоуправление в единую систему публичной власти, тем самым «замкнуть» законодательную нормативную вертикаль появившейся в 2020 году конституционно-правовой конструкции». Представляется, что это крайне непродуманный и глубоко утопичный подход, который, очевидно, нас возвращает к ситуации принятия действующего Закона № 131-ФЗ в 2003 году, когда в результате слабой проработки текста и поспешного принятия закона в последующий 6-летний переходный период в него вносились многочисленные корректировки и изменения, что не могло не отразиться на темпах развития местного самоуправления на местах. С учетом того, что в РФ присутствует множество специализированных научных, образовательных и иных организаций экспертного профиля, полагаем крайне важным сделать глубокий анализ действующего состояния местного самоуправления, выде-

¹ Пенизев М. Доклад П.В. Крашенинникова в Государственной Думе РФ о реформе местного самоуправления: вопросов больше чем ответов // URL: https://zakon.ru/blog/2022/01/30/doklad_pv_krashennnikova_v_gosudarstvennoj_dume_rf_o_reforme_mestnogo_samoupravleniya_voprosov_bols (дата обращения: 28.02.2022).

² Крашенинников: Ряд норм закона о местной власти может вступить в силу позже. URL: <https://www.pnp.ru/politics/krashennnikov-ryada-norm-zakona-o-mestnoy-vlasti-mozhet-vstupit-v-silu-pozzhe.html> (дата обращения: 28.02.2022).

лить положительные и отрицательные аспекты его развития, определить причины и условия, способствующие появлению негативных аспектов в формировании и развитии местного самоуправления и на основе глубокого анализа уже формировать перспективные положения текста законопроекта 40361-8.

2. Крайне негативно следует высказаться за предлагаемый в законопроекте 40361-8 вариант определения понятия местного самоуправления, под которым указана «форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)». Есть очевидное ощущение, что авторы законопроекта совершенно не знакомы с текстом Конституции РФ и сложившейся десятилетиями практикой Конституционного Суда РФ, которая устойчиво и непреклонно определяет, что местное самоуправление — это одна из форм реализации публичной власти, осуществляемой населением и (или) сформированными им органами местного самоуправления, признаваемая и гарантируемая в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Это подтверждено и в одном из последних Постановлений Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 года № 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского и других», в котором высший федеральный орган конституционного контроля особо отметил, что «местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов местного значения, в том числе путем определения структуры органов местного самоуправления и формирования органов муниципальной власти в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом³. Сужение понимания на уровне базового отраслевого акта о местном самоуправлении до формы самоорганизации граждан не только не соответствует сложившейся за десятилетие конституционной судебной практике, но и, очевидно, принижает значимость и уровень местного самоуправления, как одного из базовых характеристик основы конституционного строя России. Кроме того, как форма самоорганизации граждан обеспечивает самостоятельное реше-

ние населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ), остается только догадываться или ждать соответствующих пояснений от разработчиков законопроекта 40361-8.

3. Изменяя территориальные основы организации местного самоуправления, а также серьезнейшим образом трансформируя компетенцию органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, авторы законопроекта фактически оставляют прежней экономическую основу местного самоуправления, а в финансово-экономическом обосновании законопроекта отмечают, что «принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета». Указанный вывод вызывает удивление и даже некоторую «оторопь». Даже невооруженным глазом совершенно очевидно, что предложенная законодателями трансформация правовой основы местного самоуправления потребует серьезных расходов и изменений в части экономических основ. Расходы на выплаты муниципальным служащим, не пожелавшим продолжить свою деятельность в создаваемых территориальных органах местной администрации, расходы на изменение бланков, вывесок и т.д. — это только самый минимум уже очевидных расходов. А как же расходы по передаче и фиксации имущества новым муниципальным образованиям от трансформируемых поселений и муниципальных районов, расчеты с кредиторами и т.п.? Изменения в компетенцию муниципальных образований в законопроекте очевидно показывают, что расходы на ее реализацию не останутся прежними, и как это все будет воздействовать на и без того дотационные бюджеты муниципальных образований, никто сказать не может, поскольку никаких расчетов, прогнозов к законопроекту не представлено.

Более того, ч. 4 ст. 7 законопроекта 40361-8 предусматривает возможность в случаях, предусмотренных федеральными законами, возложения на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий. Указанное положение, очевидно, еще более усугубит и без того крайне высокую дотационность муниципальных образований, тем более что уже Конституционный Суд РФ уже неоднократно высказывался в своих решениях о недопустимости осуществления финансирования из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти. Такая позиция нашла свое отражение, в частности, и в известном постановлении Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

³ СПС «КонсультантПлюс».

рации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита», в котором федеральный орган конституционного контроля, помимо упомянутого вывода, также указал, что «возложение на городские округа обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках своей компетенции, нарушает не только установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и тем самым противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133»⁴.

4. В законопроекте 40361-8 исключается возможность создания муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений (а также городских округов с внутригородским делением и входящих в их состав внутригородских районов), то есть из территориальной основы местного самоуправления исключается возможность двухуровневой организации местного самоуправления в Российской Федерации. Представляется, что указанная настойчивость инициаторов законопроекта не соответствует уже давно выработанным позициям Конституционного Суда РФ, который еще в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П указал, что «действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения»⁵. В целом ряде уже проведенных научных исследований, посвященных объединениям муниципальных образований, его авторы выражают совершенно очевидную точку зрения о том, что укрупнение муниципалитетов не ведет к повышению эффективности и экономичности муниципального управления. Как правило, подобные идеи об укрупнении, предложенные авторами законопроекта, «грешат» отсутствием объективных (измеримых) данных, свидетельствующих о снижении издержек, улучшении качества или стоимости услуг в результате муниципальных реформ такого рода⁶. Уход от поселенческого уровня организации местного самоуправления, в основе которого лежит приближенность

местного самоуправления к населенным пунктам с малой численностью, противоречит и концептуальным положениям Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р, в которой основными направлениями для пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов. Данная стратегия разработана на основе целого массива нормативных актов, в частности Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и др. Указанное разночтение не только вносит излишнюю «сумятицу» в систему законодательства о стратегическом планировании, но и дополнительно возлагает на органы местного самоуправления обязанности по корректировке собственных актов стратегической направленности, поскольку п. 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р однозначно содержит рекомендацию органам местного самоуправления руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

5. По смыслу последовательно высказываемых Конституционным Судом РФ позиций неоднозначность, неясность и противоречивость нормативного регулирования недопустимы, поскольку препятствуя надлежащему уяснению содержания нормативных актов, открывают перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод⁷. Между тем, как показывает анализ текста законопроекта № 40361-8, указанные позиции не только не учтены, они просто проигнорированы. В отличие от действующей редакции Закона № 131-ФЗ в законопроекте полностью отсутствует глоссарий — раскрытие понятийного аппарата, отсутствие которого не позволяет исполнить вышеназванные конституционные предписания федерального судебного органа конституционного контроля и достичь заявленных в пояснительной записке целей и, очевидно, приведет к значительным затруднениям в реализации предлагаемых законопроектом норм, а также

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Маркварг Э.Э., Франчке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-reformirovanie-mestnogo-samoupravleniya-v-germanii-i-rossii-na-sovremennom-etape> (дата обращения: 04.03.2022).

⁷ См.: постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.

существенным образом увеличит вероятность появления противоречивой правоприменительной практики, требующей постоянного судебного толкования, в том числе Конституционным Судом РФ.

Отсутствие нормативной регламентации «понятийного аппарата» представляется критической ошибкой разработчиков законопроекта, поскольку правовое регулирование местного самоуправления в России характеризуется комплексным характером, при котором происходит применение норм не только «правовых источников» муниципального права, но и других правовых отраслей и институтов. Поэтому отсутствие в законопроекте нормативного закрепления универсальных (идентичных) терминов и понятий, которые впоследствии будут применяться в различных нормативных актах, очевидно, будет способствовать распространению в геометрической прогрессии фактов разносторонней интерпретации муниципальных терминов и понятий, применению неоправданных синонимов, вариаций и т.д. Тем самым мы существенным образом подорвем устойчивую еще оставшуюся системность законодательства о местном самоуправлении, а это неминуемо приведет к росту числа правонарушений, снижению эффективности деятельности органов местного самоуправления и, в конечном счете, к обоснованному недовольству населения местной властью и не только ей.

6. Не выдерживают никакой критики положения законопроекта в части синонимичности (равнозначности) понятий «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «вопросы местного значения».

В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением *вопросов местного значения*, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Таким образом, на уровне конституционного текста категория «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» отсутствует. В связи с этим представляется необходимым по всему тексту законопроекта выдерживать применение правовой конструкции «вопросы местного значения», иное ставит под сомнение как вопрос о соблюдении авторами законопроекта правил юридической техники, так и, возможно, вопрос о дальнейшем толковании соотношения терминов «вопросы местного значения» и «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», поскольку до настоящего времени ни в нормативной практике, ни в правоприменительной деятельности, ни в научных исследованиях не сложилось единого подхода к определению понятия и содержания категории «жизнеобеспечение». Например, МЧС России рассматривает жизнеобеспечение как совокупность взаимно увязанных по времени, ресурсам и месту проведения мероприятий, направленных на создание и поддержание условий, минимально необходимых для сохранения жизни

и поддержания здоровья людей. При этом к первоочередному жизнеобеспечению МЧС России относят обеспечение населения водой, продуктами питания, предметами первой необходимости, жильем, медицинской помощью, коммунально-бытовыми услугами, транспортом и информацией⁸. В учебном пособии «Безопасность жизнедеятельности» под редакцией Н.К. Демика жизнедеятельность определена как «повседневная деятельность и отдых, способ существования человека. Она протекает в условиях различных опасностей, создающих угрозу для жизни и здоровья человека, и характеризуется не только качеством жизни, но и безопасностью»⁹. Уже только эти примеры должны настроить разработчиков законопроекта № 40361-8 на поиск более выверенного с лингвистической, юридической и иных сторон определения базовой конституционной категории — вопросы местного значения.

7. Вызывает некоторую тревогу положения статьи 30 законопроекта № 40361-8, в которой предусмотрено право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации отрешать от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации, в случае если указанными лицами не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения объявления выговора.

Указанное право в отличие от других оснований отрешения от должности не предусматривает судебного подтверждения факта непринятия главой муниципального образования, главой местной администрации в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения им предупреждения или объявления выговора. В связи с этим непонятна логика законодателя, почему для иных вариантов применения к главе муниципального образования, главе местной администрации муниципально-правовой ответственности, для издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования, главы местной администрации требуется обязательное судебное подтверждение оснований нарушений указанными должностными лицами законодательства РФ, а в обозначенном законопроектом случае этого не требуется. С учетом того, что органы местного самоуправления не вправе отказаться от исполнения делегированным им государственных полномочий, не приведут ли указанные положения

⁸ Первоочередное жизнеобеспечение населения // Официальный сайт МЧС России. URL: https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/bezopasnost-grazhdan/pervoocherednoe-zhizneobespechenie-naseleniya_8 (дата обращения: 27.02.2022).

⁹ Безопасность жизнедеятельности: учебное пособие / под общ. ред. Н.К. Демика. М.: Изд-во Рос. эконом. акад., 2007. С. 8.

к «злоупотреблениям» со стороны властей субъекта РФ, несмотря даже на то, что ч. 7 п. 4 ст. 30 законопроекта главе муниципального образования, в отношении которого высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в течение 10 дней со дня его официального опубликования, при этом указанного права главе местной администрации не предоставлено? Однако указанная гарантия судебной защиты предусмотрена и Законом № 131-ФЗ, и законопроектом № 40361-8 для иных форм применения муниципально-правовой ответственности, при этом у них сохранена предварительная судебная проверка нарушения главой муниципального образования и главой местной администрации законодательства перед применением мер ответственности. Представляется, что попытка разработчиков законопроекта № 40361-8 действовать по аналогии с положениями Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не оправдана, так как они посвящены разным (не идентичным) правоотношениям.

8. В ч. 1 ст. 32 главы 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» законопроекта 40361-8 определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в ч. 2 этой же статьи законопроекта — перечень полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. При этом в соответствии с ч. 3 данной статьи законопроекта 40361-8 определено, что предусмотренные ч. 2 данной статьи полномочия, не отнесенные в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются «перераспределенными полномочиями» и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во-первых, ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. При этом органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Таким образом, в соответствии с указанными положениями Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления мо-

гут осуществлять лишь две категории полномочий — полномочия по решению вопросов местного значения и переданные им государственные полномочия.

Конституция Российской Федерации не предполагает каких-либо «перераспределенных полномочий», тем более от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом из положений законопроекта не ясно, а за каким вообще уровнем публичной власти первично закрепляются указанные полномочия в качестве собственных (за субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями).

Во-вторых, совершенно не понятно, по какому подходу и принципам определено включение полномочий органов местного самоуправления в один из указанных перечней, нет указанных пояснений и в пояснительной записке к законопроекту. Отдельные полномочия определены крайне «обтекаемо», трудно соотносятся с предназначением местного самоуправления, например, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости и др.

В-третьих, в законопроекте не предусмотрены требования о необходимости определения законами субъектов Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев для отнесения полномочий законом субъекта Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. Представляется, что при формировании нормативной основы перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления должна быть учтена и позиция, изложенная Минюстом России в его письме от 11 июля 2018 года № 08-91730/18 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»¹⁰.

9. Положения ст. 84 главы 10 «Особенности организации местного самоуправления» законопроекта 40361-8 предусматривают, что данным Федеральным законом, другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации местного самоуправления: на федеральных территориях; на территориях городов федерального значения; на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации; в закрытых административно-территориальных образованиях; в наукоградах; на приграничных территориях; в муниципальных образованиях, расположенных

¹⁰ URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-miniusta-rossii-ot-11072018-n-08-9173018-o-pereraspredelenii/>

в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с ограниченными сроками завоза грузов (продукции); на территории инновационного центра «Сколково»; на территориях опережающего социально-экономического развития; на территориях инновационных научно-технологических центров; на территории свободного порта Владивосток; в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации.

Вместе с тем представляется, что такая форма делегирования нормативного регулирования не является удачной и оправданной в сложившейся практике. Так, например, при буквальном прочтении положений Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» можно утверждать, что на указанной территории нет местного самоуправления в том понимании, которое закреплено в Конституции РФ, действующем законодательстве и признано соответствующей практикой Конституционного Суда РФ. Статья 8 указанного закона определяет, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют лишь полномочия органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа), определенные Законом 131-ФЗ. Сами органы местного самоуправления не формируются, муниципальная служба в федеральной территории «Сириус» отсутствует, как и не предусмотрены виды и формы муниципально-правовой ответственности. Возникает обоснованный вопрос, а насколько необходимо тогда указывать отсылку к подобным актам и территориям, может, сразу констатировать, что фактически таких особенностей нет и вполне достаточно положений основного закона о местном самоуправлении или это все-таки очередная уловка федерального законодателя, дабы не нарушать прямым образом положения Конституции РФ о гарантированности местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Или другой пример — наукограды. Как в действующем Законе № 131-ФЗ, так и в законопроекте № 40361-8 продолжается общая линия на закрепление особенностей организации местного самоуправления в наукоградах РФ в федеральных законах. Вместе с тем именно особенностей организации местного самоуправления в профильном Федераль-

ном законе от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» практически нет, поскольку в самом законе не указан даже предмет правового регулирования (круг общественных отношений), которому он посвящен. Представляется, что имеющиеся в названном законе нормы, касающиеся присвоения статуса наукограда, и иные немногочисленные положения (сам закон состоит всего из 15 статей) вряд ли могут говорить о каких-то существенных особенностях осуществления местного самоуправления в наукоградах. Не определяет никаких особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Названный акт посвящен прежде всего отношениям между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и научно-технической продукции. Названный закон не указывает ни население муниципального образования, ни органы местного самоуправления в качестве субъектов формирования и реализации государственной научно-технической политики, государственной поддержки инновационной деятельности.

Подводя итоги настоящего анализа, нельзя не отметить, что даже он не затрагивает всех «проблемных» аспектов предлагаемых федеральными законодателями будущих нормативных основ местного самоуправления, представленных в законопроекте № 40361-8. Многочисленные конференции, круглые столы и иные форматы обсуждений названного законопроекта однозначно показывают необходимость кардинальной корректировки будущей нормативной основы реформы местного самоуправления в рамках выстраиваемой государством единой системы публичной власти, и определенные надежды для того, чтобы голос экспертного сообщества был услышан, имеются: второе чтение законопроекта № 40361-8 в Государственной Думе РФ отложено до конца мая 2020 года, а инициаторы законопроекта в своих выступлениях уже готовы признать ошибочность своей первоначальной версии текста законопроекта¹¹.

¹¹ Веретенникова К. Власть должна быть в пешеходной доступности. Депутат Госдумы Павел Крашенинников о причинах продления сроков рассмотрения законопроекта о МСУ // Коммерсант. 2022. 17 февраля.

Литература

1. Безопасность жизнедеятельности : учебное пособие / под общей редакцией Н.К. Дёмика. Москва : Изд-во Российской экономической академии, 2007. 118 с.
2. Васильева Н. Крашенинников: Ряд норм закона о местной власти может вступить в силу позже / Н. Васильева // Парламентская газета. 2022. 25 февраля.
3. Веретенникова К. «Власть должна быть в пешеходной доступности». Депутат Госдумы Павел Крашенинников о причинах продления сроков рассмотрения законопроекта о МСУ / К. Веретенникова // Коммерсант. 2022. 17 февраля.
4. Маркварт Э.Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э.Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.
5. Пенизев М. Доклад П.В. Крашенинникова в Государственной Думе РФ о реформе местного самоуправления: вопросов больше чем ответов / М. Пенизев // Zakon.ru. 2022. 30 января.

К вопросу о понятии местного самоуправления: новации и противоречия проекта нового закона

Михеева Татьяна Николаевна, профессор кафедры конституционного и административного права, Марийский государственный университет, доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации tnmiheeva14@mail.ru

В настоящее время обсуждается проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Он будет определять вектор отечественного местного самоуправления на многие годы. Предметом рассмотрения стала статья 1 законопроекта, закрепляющая понятие местного самоуправления. Ее редакция, по мнению автора, не вполне адекватно отражает суть института местной власти и вступает в противоречие с конституционными нормами. Сформулировано определение местного самоуправления, отвечающее конституционным реалиям и сохраняющее проверенные ценности предыдущих законов.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, самоорганизация граждан.

On the Local Self-Government Concept: Novelties and Contradictions of the New Bill

Tatyana N. Mikhееva, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Mari State University, Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D.

Draft law «On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority» has been discussing presently. It will have been determining the trend of national local government for many years. Subject matter is article 1 of the bill confirming the concept of local self-government. Its wording, according to the author, does not quite adequately reflect the essence of the institution of local government and is in conflict with constitutional norms. A definition of local self-government is formulated that meets constitutional realities and preserves the proven values of previous laws.

Keywords: local self-government, public authority, self-organization of citizens.

Начало 2022 года ознаменовалось широким обсуждением проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹. Законопроект разработан в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и, по мнению его инициаторов сенатора А.А. Клишаса и депутата Государственной Думы П.В. Крашенинникова, предлагает «обновленную модель организации и деятельности органов местного самоуправления».

Однако за безобидным термином «обновление» кроются не такие уж безобидные для местной власти трансформации. Причем серьезные новации начинаются буквально с первой статьи, раскрывающей понятие и содержание ключевого термина «местное самоуправление». По замыслу инициаторов, это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения).

Обращает на себя внимание, что здесь нет никакого упоминания ни о форме осуществления народом своей власти, как это имеет место в действующем (пока еще) Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее по тексту — Федеральный закон № 131-ФЗ), ни о форме осуществления народом пу-

бличной власти, что вроде бы вытекает из конституционной новеллы о включении местного самоуправления в единую систему публичной власти. В сухом остатке: граждане более вообще не участвуют в осуществлении своей власти в государстве.

А как это соотносится со статьей 3 Конституции Российской Федерации, закрепляющей, что народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления? По сути, никак, поскольку норма законопроекта приобрела другой смысл, другую юридическую силу. В ней произошло фактическое вымывание властной составляющей местного самоуправления и замена ее, мягко говоря, «облегченной» формулировкой «форма самоорганизации граждан».

Согласимся с С.В. Нарутто и Е.С. Шугриной, выражающими общепризнанную позицию, что местное самоуправление — это способ организации и осуществления власти на местном уровне, обеспечивающий согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью³. И дополним, что местное самоуправление определяет народ, население муниципальных образований главным носителем властных полномочий⁴.

Теперь о самоорганизации. Инициаторы проекта закона для придания весомости названной фор-

¹ URL: <https://sozd.duma.go-v.ru/bill/40361-8>

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. М.: Юрлитинформ, 2020. С. 9.

⁴ Михеев Д.С., Михеева Т.Н. Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120.

мулировке уточнили, что эта форма самоорганизации, «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации». Хотелось бы увидеть, в какой главе, статье, части, пункте Конституции прямо закреплена «самоорганизация граждан». Не было такого фрагмента в Основном законе с момента его принятия, не появился он и после внесенных изменений 2020 года. Возведение самоорганизации граждан (в контексте местного самоуправления) в разряд конституционных институтов — не более чем стремление выдать желаемое за действительное.

Есть четкая норма части 2 статьи 130 Конституции, согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. И чтобы уж совсем стала очевидной несостоятельность нового определения местного самоуправления, рассмотрим названную конституционную норму в контексте предлагаемого разработчиками определения местного самоуправления. С учетом формулировки местного самоуправления в действующем законе смысл части 2 статьи 130 Конституции логичен — местное самоуправление (форма осуществления народом своей власти) реализуется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления. При новом подходе к определению анализируемого термина та же конституционная норма приобретает какой-то туманный смысл: местное самоуправление (форма самоорганизации граждан) осуществляется путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления. Отчетливо видно, что ни местный референдум, ни муниципальные выборы не являются формой самоорганизации и не соотносятся с ней как частное с общим.

В основе термина «самоорганизация граждан» лежит их добровольность, собственный почин на самостоятельную организацию (объединение) в рамках какой-либо структуры. Он уместен и адекватно отражает содержание, например, территориального общественного самоуправления (ТОС), раскрытого в статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Причем оно осуществляется посредством проведения собраний либо создания органов территориального общественного самоуправления. Еще раз подчеркнем характерное для самоорганизации начало — добровольность, то есть граждане могут создавать или не создавать ТОС в своем доме, дворе, микрорайоне. Это их личное волеизъявление.

Местное самоуправление, выступая формой реализации власти народом, согласно части 3 статьи 1 законопроекта осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть носит обязательный характер.

Представляется в связи с этим заслуживающим внимания мнение известных ученых-муниципалистов А.Н. Широкова и С.Н. Юрковой: «Заметим, что законопроект именуется в соответствии с Конститу-

цией РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Каким образом самоорганизация соотносится с организацией публичной власти? Либо власть, либо самоорганизация — третьего не дано. ...Самоорганизация граждан — безвластная форма участия в осуществлении местного самоуправления, но никак не осуществление местного самоуправления, являющегося формой публичной власти»⁵.

С этих позиций предлагаемый разработчиками термин «самоорганизация» для определения конституционного института местного самоуправления, являющегося одной из основ конституционного строя, одной из форм публичной власти в государстве, представляется неадекватным и умаляющим суть и значение института местной власти.

Нельзя обойти вниманием в комментируемой норме законопроекта другую неудачную, на наш взгляд, новеллу — указание на цель местного самоуправления как на «самостоятельное решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)». В главе 8 Конституции Российской Федерации закреплена четкая и однозначная целеполагание местного самоуправления — решение вопросов местного значения. Остается неясным, для чего законопроект эту конституционную цель выносит за скобки, вводя конструкцию «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и ставя ее в противовес с конституционными нормами на первое место? Чтобы заявить, что новый закон открывается обновленным термином местного самоуправления? Но ведь не вразрез же с установленной конституционной формулировкой!

Да и, по правде сказать, не абсолютное новшество разработчики законопроекта предложили. Обратимся к статье 2 действующего Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающей термины и понятия и определяющей: «Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования». То есть правовой конструкции, уточняющей, разъясняющей понятие термина «вопросы местного значения», разработчики придали вопреки конституционной терминологии первостепенное значение. Заметим, кстати, при этом не удосужились 200-страничный законопроект снабдить необходимой для правоприменения статьей, вносящей терминологическую ясность в обилие применяемых законопроектом понятий (и прежде всего для неискушенных в юридических лабиринтах граждан, которым предлагают «самоорганизовываться для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности»).

Что же касается обсуждаемой цели местного самоуправления, то здесь не может быть двойного мнения: таковой является решение вопросов местного значения, все уточняющие комментарии к данным вопросам должны быть, как и в действующем Федеральном

⁵ Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1. С. 71.

законе № 131-ФЗ, прописаны в статье, раскрывающей понятие, термины, категории.

Статья 1 законопроекта состоит из 9 частей, каждая из которых вносит дополнительные «правовые штрихи» к определению местного самоуправления, закрепляя, что местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления, оно осуществляется на всей территории Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему органов публичной власти, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, образование, формирование, деятельность органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами и иными муниципальными правовыми актами.

Перечисленные нормы не вызывают возражений. Вместе с тем представляется не вполне удачной конструкция части 8 статьи 1 законопроекта, согласно которой органы публичной власти участвуют в решении задач местного самоуправления. Требуется уточнение, какие это органы, ведь система публичной власти охватывает «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления»⁶. В части последних данная норма представляется тавтологией: получается, что органы местного самоуправления участвуют в решении задач местного самоуправления. Так они именно для этого и созданы, и не просто участвуют, а непосредственно решают эти задачи.

⁶ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 11 декабря.

Литература

1. Андреева О.А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации / О.А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 26–29.
2. Михеев Д.С. Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне / Д.С. Михеев, Т.Н. Михеева // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120–123.
3. Михеева Т.Н. О некоторых проблемах института муниципальной службы / Т.Н. Михеева // Государственная служба. 2002. № 4 (18). С. 102–107.
4. Нарутто С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике : монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шургина. Москва : Юрлитинформ, 2020. 272 с.
5. Широков А.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? / А.Н. Широков, С.Н. Юркова // Бюджет. 2022. № 1. С. 70–76.

Неутешительным итогом анализа лишь первой статьи проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти» напрашивается заключение о неудачной попытке представить обновленное понятие местного самоуправления, не согласующееся с конституционной трактовкой местного самоуправления как одной из форм публичной власти.

При этом и у ученых, и у практиков возникает солидарный вопрос, озвученный А.Н. Широковым и С.Н. Юрковой: «Это что, ошибка? Трудно предположить, что два известных специалиста по конституционному праву, каковыми являются А.А. Клишас и П.В. Крашенинников, внесшие законопроект, могут ошибаться. Значит, они преследовали, надо сказать, неуклюже какую-то цель»⁷. Какую цель, оставим для размышлений читателю.

Хочется верить, что ко второму чтению в Государственной Думе анализируемая статья претерпит изменения. Это стало бы адекватной реакцией на многочисленные замечания, высказанные в ходе профессиональных и общественных экспертиз. О.А. Андреева справедливо полагает, что переход к новой модели местного самоуправления должен включать и удержание имеющегося опыта⁸, в том числе в части предыдущего правового регулирования.

Пока же предлагаем свою редакцию части 1 статьи 1: «Местное самоуправление — форма осуществления народом публичной власти, обеспечивающая 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». Представляется, что предлагаемая правовая норма будет способствовать укреплению современного местного самоуправления, которое, несмотря на прошедшие два десятилетия, остается ключевой проблемой российского государства⁹.

⁷ Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1. С. 71.

⁸ Андреева О.А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 29.

⁹ Михеева Т.Н. О некоторых проблемах института муниципальной службы // Государственная служба. 2002. № 4 (18). С. 102.

Некоторые размышления о законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Осипенко Дарья Александровна, студент Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ)
osipenkodaria010121@gmail.com

В статье приводится обзор законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который планируется к принятию вместо Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России». Рассматриваются результаты конституционной реформы 2020 г. в части введения института единой системы публичной власти как совокупности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В статье указываются основополагающие, по мнению автора, предлагаемые законопроектом обновления, в частности переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления, определения предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, система публичной власти, Конституция РФ, вопросы местного значения, полномочия, компетенция, одноуровневая система, муниципальные образования, глава муниципально-го образования, ответственность.

Some Reflections over the Bill On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified Public Government System

Darya A. Osipenko, Student of the Saint Petersburg State University (SPbSU)

In the article there is an overview of the draft law № 40361-8 “On general principles of organization of local self-government in the unified system of public authority” which is planned to be adopted instead of the Federal law № 131 from 06.10.2003 “On general principles of organization of local self-government in Russia”. The results of the constitutional reform of 2020 in the part of introduction of the institute of the united system of public authorities as a set of bodies of state power and bodies of local self-government are considered. The article points out the fundamental, in the author’s opinion, updates proposed by the draft law, in particular the transition to a one-tier system of organization of local self-government, the definition of the competence and powers of local government and others.

Keywords: local government reform, system of public authority, Constitution of the Russian Federation, issues of local significance, authority, competence, one-level system, municipalities, head of municipal entity, responsibility.

На данный момент отношения в сфере местного самоуправления регулируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» (далее — Закон 2003 г.), в который за годы его действия был внесен ряд существенных изменений (около 200 поправок), в связи с чем немало политиков¹ сравнивают данный Закон с «лоскутным одеялом», которое затрудняет решать проблемные вопросы. Поэтому возросла потребность в появлении нового закона, которым может стать федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Одна из основных причин начала работы над новым законом связана с принятием Закона о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»², который положил на-

чало конституционной реформе, согласно которой органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти уже на конституционном уровне включены в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80; ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Как отмечал В.Е. Чиркин, само понятие «публичная власть» в России появляется из немецкого языка и из-за многозначности толкований остается достаточно неопределенным. Публичная власть является категорией, которая характеризует всю власть народа в Российской Федерации³. В советское время данное понятие было тождественно термину государственная власть в связи с первоначальным переводом на русский язык Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. Позже, уже в постсоветский период, с введением местного самоуправления как вида публичной власти стало очевидно, что терминология нуждается в корректировке. Тем самым публичная власть стала употребляться в качестве родового, обобщающего понятия, охватывая различные организаци-

¹ См., напр.: Выступление Морозова С.И. в рамках экспертного марафона, организованного ВАРМСУ 27.01.2022 // URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/publichnyy-marafon-varmsu-ekspery-obsudili-organizatsionnye-osnovy-munitsipalnoy-vlasti-i-vovlechen/> (дата обращения: 08.04.2022).

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов

организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3–13.

онные средства для управления, объединяя власть государственную, общественную и власть местного самоуправления⁴. Еще в 1997 г. Конституционный Суд РФ указал, что публичная власть осуществляется не только органами государства, но и органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной власти⁵. Спустя год Конституционный Суд РФ в другом постановлении объясняет, что одно указание на принадлежность к органам власти не свидетельствует об их государственной природе, так как публичная власть может быть и муниципальной⁶. Конституция РФ в совокупности статей 1, 3, 10, 11 и 12 закрепляет, что в государстве в целом действует единая система публичной власти⁷.

В Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» приводится легальное определение единой системы публичной власти, как совокупности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, осуществляющих в конституционно установленных пределах свою деятельность, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Закон исходит из важной роли местного самоуправления в управлении жизнью общества и необходимости активного участия в нем граждан.

В связи с конституционной реформой вопрос о месте органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти стал требовать четкого решения. Во-первых, местное самоуправление встраивается в систему публичной власти, и необходима определенная ревизия его роли. Во-вторых, возникло противоречие новых конституционных норм основам конституционного строя, где органы местного самоуправления являются самостоятельным элементом системы и отделены от органов государственной власти.

⁴ Авакьян А.С. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие. В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 863.

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

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

⁷ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 8–10.

Еще в начале 90-х годов XX века в доктрине возникли вопросы о возможности делегирования полномочий с уровня государственной власти на уровень местного самоуправления, закрепляя в ст. 132 Конституции РФ, наделяя при условиях государственными полномочиями местное самоуправление, и обратно.

Что касается передачи полномочий в обратном порядке, с уровня местного самоуправления на уровень государственной власти, то в свое время Конституционный Суд РФ сформулировал свою позицию по данному вопросу в Постановлениях⁸, согласно которой будут признаны неконституционными положения, которые устанавливают какую-либо подчиненность органам государственной власти органов местного самоуправления, в том числе и должностных лиц органов местного самоуправления, назначенных органами государственной власти. Рассуждая об особой природе местных представительных органов, Конституционный Суд РФ определил, что из прямого предписания ст. 130 Конституции РФ, устанавливающей содержание компетенций местного самоуправления в рамках понятия «вопросы местного значения», следует, что вопросы местного значения решаются муниципальными органами самостоятельно или непосредственно населением, без вмешательства государственной власти. Однако не все эксперты поддерживают позицию Конституционного Суда РФ. К примеру, по мнению судьи Г.А. Гаджиева, практика правовой передачи полномочий территориальным органам местного самоуправления осуществляется на основании договора о совместной деятельности либо договора о возмездном предоставлении услуг, которые могут быть заключены как между муниципалами, так и с территориальными органами государственной власти⁹. Таким образом, перераспределение полномочий, согласно конституционным положениям, создает возможность их фактического изъятия у местного самоуправления, что напрямую вступает в конфликт с самостоятельностью местного самоуправления и понятием вопросов местного значения. Данный вывод означает, что добиться абсолютной обособленности и отделенности органов местного самоуправления от органов государственной власти не удалось.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П ; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁹ Гаджиев Г.А. Особое мнение судьи КС РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СПС «КонсультантПлюс».

Тем не менее сейчас в процессе рассмотрения проект нового Закона, целью и концептуальной идеей которого заявляется обеспечение эффективной работы органов местного самоуправления и органов государственной власти как единого слаженного механизма. Законопроект, наряду с нововведениями, сохраняет преемственность действующих федеральных законов, например, в части форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, структуры органов местного самоуправления, норм муниципальных правовых актов. Так, в законопроекте уточняется понятие «местное самоуправления», под которым предлагается понимать признаваемую и гарантированную Конституцией форму самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения. Однако в соответствии с нормами Конституции РФ местное самоуправление следует также рассматривать как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, представляющее собой форму осуществления народом своей власти.

В законопроекте уточняются компетенции органов местного самоуправления, в частности полномочия органов самоуправления в части непосредственного решения местных задач (вопросы проекта бюджета, благоустройства территории муниципального образования, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования, обеспечение доступности медицинской помощи и т.д.), а также возможность принятия субъектом РФ решения о перераспределении ряда полномочий в конкретном муниципальном образовании и осуществлении их на региональном уровне.

Что касается вопросов финансово-экономической основы местного самоуправления, то с введением института перераспределения полномочий, исполняемых органами государственной власти субъекта РФ, возникла необходимость существенного изменения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы РФ, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, установленных в Налоговом кодексе РФ и Бюджетном кодексе РФ. Так, по мнению представителя Минфина России¹⁰, исходя из конструкции нынешней редакции законопроекта, значительная часть существующих доходов и (или) расходов будет перераспределяться с муниципаль-

ного уровня на региональный. В связи со сложившейся ситуацией эксперты в условиях нового законопроекта предлагают внедрять инструменты межбюджетного регулирования в Бюджетный кодекс. К примеру, внедрение подхода к дифференцированному установлению нормативов и зачислению федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Так, поскольку дорожная деятельность переходит на региональный уровень, то зачисление акцизов в обязательном порядке согласно Бюджетному кодексу РФ на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в местные бюджеты является неправомерным. Очевидно, они должны аккумулироваться в региональном бюджете, с тем чтобы регион дифференцированно передавал как полномочия, так и доходные источники в местные бюджеты, то есть перераспределение полномочий должно сопровождаться перераспределением доходных источников с регионов на муниципальный уровень. Это потребует одновременных изменений и в налогово-бюджетном законодательстве.

Значительным нововведением в законопроекте стал вопрос функционирования территориальных основ в части учета региональной специфики в модели организации местного самоуправления. Еще в 2019 г. Федеральным законом № 87-ФЗ был введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ¹¹. Данная законодательная инициатива была продиктована сложившейся практикой, поскольку некоторые субъекты РФ, не желая следования двухуровневой системе, использовали механизм «преобразования» муниципальных районов в городские округа, тем самым нарушая и грубо искажая смысл положений Закона 2003 г.¹² Такая практика сложилась в связи с отсутствием критериев отнесения к муниципальному округу, что значительно имело влияние на риск потери поселенческого звена местного самоуправления, усиления проблемы запустения территорий из-за создания муниципальных округов и т.д.¹³ В законопроекте ставится вопрос о закреплении перехода на одноуровневую систему организации местного самоуправления на смену двухуровневой системе, в частности и по причине «дублирования полномочий в сфере решения вопросов местного значения»¹⁴,

¹⁰ Выступление Скляр И.И. в рамках экспертного марафона, организованного ВАРМСУ 03.02.2022 // URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/ekspertnyy-marafon-varmsu-polnomochiya-i-kompetentsii-munitsipalitetov-odin-iz-klyuchevykh-voprosov/> (дата обращения: 09.04.2022).

¹¹ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Баженов О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 59.

¹³ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.

¹⁴ Нанба С.Б. О «собственных» полномочиях органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 46.

в связи с чем предлагается выделять следующие виды муниципальных образований:

- 1) городской округ;
- 2) муниципальный округ;
- 3) внутригородская территория (внутригородское образование) города федерального значения.

По данным Росстата на январь 2021 г., число муниципальных округов по субъектам РФ насчитывалось около 100¹⁵. Данные цифры не иллюстрируют отдаленность власти от населения или особенности управления территорией. Более того, по мнению Р.В. Петухова, при укрупнении муниципальных образований происходит улучшение качества предоставляемых муниципальных услуг¹⁶. Но, как и было сказано выше, вопрос о пропорциональном соотношении полномочий и самостоятельности органов местного самоуправления остается открытым.

Еще одной новацией законопроекта является закрепление трех видов преобразования муниципальных образований: объединение, разделение и изменение вида муниципального образования (например, городской округ должен быть преобразован в муниципальный округ при условии, что городской округ перестает соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа (п. 8 ст. 12 Проекта)¹⁷).

Гарантированность возможности населения участвовать в процессе формирования органов публичной власти, в том числе и органов местного самоуправления, а также в избрании отдельных должностных лиц является неотъемлемым элементом современного демократического общества. На муниципальном уровне институт выборов выступает непосредственной формой осуществления местного самоуправления. В законопроекте предусматривается единственный способ формирования представительного органа муниципального образования — путем муниципальных выборов.

Определенные новации появились в отношении глав муниципальных образований. Так, предлагается избрание главы муниципального образования представительным органом из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим

должностным лицом субъекта РФ¹⁸. Это является одним из проявлений принципа единства системы публичной власти, о котором уже писалось ранее, поскольку предусматривается возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. В соответствии с данным принципом глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Аналогично глава местной администрации замещает муниципальную должность, усиливая свой статус.

Анализ содержания ст. 21 законопроекта показывает, что взято направление на усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта РФ. Закрепляются основания для удаления главы муниципального образования в отставку, новым из которых является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. С соответствующей инициативой может обратиться в представительный орган муниципального образования высшее должностное лицо субъекта РФ. В свое время Конституционный Суд РФ в Определении от 25 января 2012 г. № 114-О-О указал на оценочный характер выносимого представительным органом решения, что предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым деятельность, связанная с оценкой, может привести к дискреции органа местного самоуправления. Глава муниципального образования, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной¹⁹. Законопроектом предлагается совместить два вида ответственности как перед государством в лице высшего должностного лица субъекта РФ, так и перед представительным органом, что свидетельствует, о по-

¹⁵ Росстат. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2021 г. // URL: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-numberofmunicipalities2021> (дата обращения: 11.03.2022).

¹⁶ Выступление Петухова Р.В. в рамках экспертного марафона, организованного ВАРМСУ 20.01.2022 // URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/ekspertnyy-marafon-varmsu-na-ploshchadke-soveta-federatsii-obsudili-novyy-proekt-territorialnykh-osn/> (дата обращения: 09.04.2022).

¹⁷ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 08.04.2022).

¹⁸ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

дотчетности и подконтрольности главы муниципального образования им. Однако использование в законопроекте таких неоднозначных формулировок, как «недостижение показателей эффективности деятельности», может привести к злоупотреблениям.

В подтверждение сложившейся тенденции можно привести в пример интересный случай наделения высших должностных лиц субъектов РФ новыми правами, согласно которым они могут вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта РФ. При этом при не устранении причин в установленный срок появляется право отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации.

В той же статье указывается на синхронизацию сроков полномочий главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, со сроком полномочий соответствующего представительного органа муниципального образования.

Имеется в виду, что в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования полномочия такого главы муниципального образования также прекращаются досрочно.

Говоря о законопроекте в целом, можно еще раз подчеркнуть его необходимость; действующий Федеральный закон № 131 в значительной мере утратил свою актуальность, в нем существует ряд недочетов, вызывающих неоднозначную правоприменительную практику. Кроме того, актуальность принятия нового закона обусловлена и конституционной реформой, в рамках которой взят курс на создание единой системы публичной власти. Для воплощения этого принципа происходит централизация системы управления власти посредством таких инструментов, как преобразование двухуровневой системы в одноуровневую, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления, а также следствием становится и необходимость вносить ряд изменений в бюджетную и налоговую сферу.

В завершение можно отметить, что в России сложилась ситуация, где муниципальные образования остаются сравнительно слабым структурным элементом вертикали власти при значительной концентрации власти в руках субъектов РФ. В этих условиях речь должна идти скорее о перераспределении ответственности (и соответственно ресурсов) с верхнего уровня управления на нижний.

Литература

1. Авакьян А.С. Конституционное право России. В 2 томах : учебный курс : учебное пособие / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014.
2. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 8–10.
3. Баженов О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? / О.И. Баженов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58–66.
4. Нанба С.Б. О «собственных» полномочиях органов местного самоуправления / С.Б. Нанба // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 44–49.
5. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.

Территориальное общественное самоуправление в документах стратегического планирования

Гордеева Ирина Вячеславовна, аспирант кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета
gordeeva_iv@edu.surgu.ru

Филиппова Наталья Алексеевна, профессор кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета, доктор юридических наук
filip64@mail.ru

В статье исследованы и систематизированы тенденции институционального развития территориального общественного самоуправления в ходе реформирования территориальных основ местного самоуправления в России, а также особенности отражения этих тенденций в документах стратегического планирования, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Доказано, что законодательством субъектов РФ преимущественно устанавливается система институтов, обеспечивающих развитие и региональную интеграцию ТОС, разграничение полномочий в сфере развития ТОС, меры государственной поддержки ТОС. Муниципальные программы развития ТОС более разнообразны и по содержанию, и по их юридической форме, а именно реализуются три подхода построения таких программ: развитие ТОС как часть программы развития институтов гражданского общества в целом; программы развития СО НКО и ТОС; программы развития исключительно ТОС. При этом новейшей тенденцией правового регулирования ТОС является признание его субъектом — участником отношений стратегического развития муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, стратегическое планирование, стратегии развития территорий.

Territorial Public Self-Government in Strategic Planning Documents

Irina V. Gordeeva, Postgraduate Student of the Department of State and Municipal Law of the Surgut State University

Natalya A. Filippova, Professor of the Department of State and Municipal Law of the Surgut State University, LL.D.

The article studies and systematizes the trends in the institutional development of territorial public self-government in the course of reforming the territorial foundations of local self-government in Russia, as well as the features of reflecting these trends in strategic planning documents adopted by state authorities and local governments. It is proved that the legal acts of the constituent entities of the Russian Federation mainly establish a system of institutions that ensure the development and integration of territorial public self-government within the subject of the Russian Federation, the delimitation of powers in the field of development of territorial public self-government, measures of state support for territorial public self-government. Municipal programs for the development of TPS are more diverse both in content and in their legal form, namely, there are three approaches to building such programs: TPS development as part of the program for the development of civil society institutions as a whole; development programs with NGOs and TPS; development programs exclusively TPS. At the same time, the latest trend in the legal regulation of territorial public self-government is its recognition as a subject - a participant in the relations of strategic development of the municipality.

Keywords: Local self-government, territorial public self-government, strategic planning, territorial development strategies.

ВВЕДЕНИЕ

Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ предполагает не только изменение территориальных основ местного самоуправления в России, но и новый взгляд на его правовую природу. Дилемма «само-» и «управления» решается с учетом запроса на системное и эффективное управление, который как в России, так и во многих иных современных государствах решается за счет укрупнения муниципальных образований². Однако достижение желаемых управленческих и экономических эффектов имеет оборотной стороной снижение вовлеченности населения в осуществление местного самоуправ-

ления, усложнение коммуникации между населением и местной властью, возрастающий «дефицит чувствительности» к проблемам местных сообществ. Одним из резервов в этом смысле становятся формы территориальной самоорганизации граждан, территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС) и институт сельских старост. В условиях преобладающего городского населения внимание теоретиков и практиков закономерно обращается к потенциальным возможностям ТОС: сможет ли эта форма территориальной самоорганизации обеспечить баланс соучастия и управления в новых (укрупненных) муниципальных образованиях России? Требуется ли для этого дополнительное правовое регулирование?

В этой связи усилия по развитию ТОС в субъектах РФ и муниципальных образованиях, имевшие место в предшествующие два десятилетия, могут быть оценены в контексте решения задач устойчивого развития территорий. Нередко на это указывают и сами документы стратегического планирования. Так, программа

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 03.02.2022).

² Маркварт Э., Соснин Д. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. 2018. № 4. С. 19.

развития ТОС г. Ульяновска заявляет, что «хорошо организованная и слаженно функционирующая система ТОС представляет собой огромный ресурс для осуществления стратегии развития города»³. Следовательно, стратегии и программы развития ТОС требуют нового прочтения в качестве юридических документов, обеспечивающих достижение баланса «эффектов управления» и «эффектов вовлеченности» в условиях реформы территориальных основ местного самоуправления. Целью исследования является построение правовой модели регулирования развития ТОС, вовлекаемого в процессы стратегического развития территорий в новых институциональных условиях.

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Материалом для исследования стали документы стратегического планирования, законы субъектов РФ и муниципальные правовые акты, принятые в 72 субъектах Федерации и соответствующих муниципальных образованиях, которые нацелены на регулирование ТОС как формы гражданского участия в решении задач территориального развития органами публичной власти муниципального и регионального уровней. В процессе исследования использованы как общенаучные методы (анализа, синтеза, индукции и дедукции, методы системного анализа), так и частные методы юридической науки (формально-юридический метод, методы исторического и сравнительного анализа, метод правового моделирования). Теоретическую платформу исследования составили выводы, уже обоснованные в науке российского публичного (конституционного и муниципального) права.

В частности, учтены обоснованные опасения А.А. Ларичева и Э. Маркварта, которые, анализируя проводимую реформу местного самоуправления, отмечают, что ускоряющаяся тенденция по ликвидации поселенческого уровня муниципалитетов и «попытка решить все локальные проблемы на общемunicipальном уровне без учета мнения жителей отдельных районов городов, частей и населенных пунктов, входящих в состав укрупненного муниципалитета, может негативно сказываться как на состоянии локальных социальных групп граждан, так и на развитии муниципалитета в целом»⁴; а компенсировать эту негативную тенденцию могут лишь институты, обеспечивающие систематическое (а не единичное) участие граждан в осуществлении публично-властных полномочий. Аналогичной позиции придерживается и А.А. Давыдов, полагающий, что в контексте описанных тенденций ТОС выступает способом реализации части управленческих функций в населенных пунктах, в которых отсутствуют территориальные подразделения местных администраций⁵.

К 2018 году «на территориях более 5,6 тыс. муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Российской Федерации, созданы 30,1 тыс. ТОС»⁶. Эксперты отмечают, что «главной задачей их деятельности является совместная, осознанная работа детей, подростков, взрослого населения, направленная на развитие территории проживания, улучшение морально-психологического и социального климата в обществе, формирование у населения чувства сознательности, доброты, бережливости, внимательного отношения к окружающим»⁷. Кроме того, ТОС рассматривается как возможность создания общественных благ «посредством реализации гражданских инициатив, что повышает качество жизни местного населения и делает территорию более привлекательной для проживания, посещения и ведения деятельности»⁸.

Как подчеркивает Е.С. Шугрина, проекты, инициированные жителями, органами ТОС и связанные с реновациями, с изменениями городской среды, общественными пространствами, необходимо включать в стратегическое планирование, поскольку подобная деятельность явно отражается на развитии территории⁹. Она констатирует, что деятельность ТОС является фактором социально-экономического развития территории. Таким образом, ТОС на современном этапе развития России рассматривается как ресурс стратегического развития территорий¹⁰, как такая форма пространственной организации общества, которая является фактором экономического развития территории¹¹. В статье предложен концептуальный правовой анализ нормативных правовых актов и документов стратегического планирования, характеризующих как развитие ТОС в качестве формы гражданского участия, так и включение ТОС в решение задач территориального развития.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Инструментом публичного управления в Российской Федерации являются документы стратегического планирования. Федеральный закон¹² регулирует порядок стратегического планирования для публично-территориальных образований всех уровней, а также определяет полномочия государственных органов и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Система документов стратегиче-

³ Постановление Администрации города Ульяновска от 4 сентября 2014 г. № 4381 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «Город Ульяновск»» // URL: <https://ulmeria.ru/ru/content/4381-04092014> (дата обращения: 18.03.2022).

⁴ Ларичев А.А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемunicipальной демократии: опыт Германии и уроки для России // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2020. № 5. С. 78.

⁵ Давыдов А.А. Проблемные аспекты развития территориального общественного самоуправления в современной России и пути их разрешения // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. С. 7.

⁷ Ларичев А.А., Баталии А.В. Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий: учебное пособие. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2017. С. 46–47.

⁸ Там же. С. 54–55.

⁹ Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения: выступления участников круглого стола // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 3–5.

¹⁰ Мясникова Т.А., Заволока Е.Ю. Развитие территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. № 8. С. 93.

¹¹ Мухин М.А., Урасова А.А. Территориальное общественное самоуправление в контексте теорий пространственного развития // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 2. С. 363.

¹² Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

ского планирования включает в себя различные виды таких документов, соотнесенные с целями планирования и уровнями организации публичной власти¹³.

Федеральными документами стратегического планирования, обосновывающими направления развития территориального общественного самоуправления, стали два документа. Во-первых, это Стратегия устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года. Она предусматривает необходимость развития и поддержки деятельности органов территориального общественного самоуправления и сельских старост (ст. 6). Во-вторых, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденные Председателем Правительства РФ 29 сентября 2018 года № 8028п-П13, которые предусматривали развитие механизмов ТОС в целях обеспечения принятия социально ответственных решений по вопросам социально-экономического развития на региональном и местных уровнях (подп. 6.8 п. 6 раздела 2). Однако специального правового документа, определяющего федеральную стратегию развития ТОС, пока нет.

Программное и законодательное регулирование развития ТОС осуществляется преимущественно органами власти субъектов РФ и муниципальных образований¹⁴, охватывающих все федеральные округа (см. таблицу 1).

На уровне субъектов РФ документами стратегического планирования в исследуемой сфере являются: 1) концепции развития ТОС; 2) законы субъектов Федерации о государственной поддержке ТОС; 3) государственные программы, предусматривающие поддержку ТОС наряду с некоммерческими организациями (НКО), гражданскими инициативами.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, правовые акты в изучаемой сфере представлены преимущественно в двух формах: законах и концепциях. Например, Концепции о развитии ТОС приняты в Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Хабаровском крае, Архангельской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. Законы о государственной поддержке ТОС приняты в Республиках Адыгея, Бурятия, Марий Эл, Архангельской, Московской, Мурманской, Саратовской и Ульяновской областях, в Ненецком автономном округе.

Во-вторых, предметом регулирования этих правовых актов является система институтов поддержки территориального общественного самоуправления.

В-третьих, одним их ключевых институтов является институт региональной координации деятельности ТОС, а именно Ассоциации ТОС и иные совещательные и координационные органы при высших должностных лицах субъектов РФ. Например, преду-

смотрено функционирование Совета ТОС при Губернаторе Самарской области. Законом Самарской области от 8 июля 2019 года № 86-ГД «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Самарской области» определены публичные права этого государственно-общественного органа (разработка предложений и рекомендаций по развитию ТОС, проектов нормативных правовых актов Самарской области по вопросам ТОС; по совершенствованию взаимодействия между органами государственной власти Самарской области, органами местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, органами ТОС и населением Самарской области; по совершенствованию федерального законодательства в сфере ТОС и др.). Близким по содержанию является Закон Архангельской области от 22 марта 2013 года № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области».

В-четвертых, законами субъектов РФ разграничиваются полномочия между законодательными и исполнительными органами государственной власти субъекта РФ по вопросу государственной поддержки ТОС. К полномочиям законодательных органов относят принятие законов о государственной поддержке ТОС, осуществлении контроля за исполнением и соблюдением законов, утверждение в составе бюджета расходов на реализацию мероприятий в сфере государственной поддержки ТОС. К полномочиям исполнительных органов государственной власти, а именно правительств субъектов РФ относят: определение уполномоченного органа по вопросам поддержки ТОС; участие в осуществлении государственной политики в сфере государственной поддержки ТОС; осуществление в пределах своих полномочий нормативного правового регулирования в сфере ТОС; оценивание эффективного расходования средств областного бюджета, предоставляемых для государственной поддержки ТОС.

Наконец, в-пятых, законами субъектов РФ могут предусматриваться различные формы государственной поддержки деятельности ТОС: финансовая, информационная, организационная, консультативно-методическая и иные формы поддержки. При этом практика законодательного регулирования здесь вариативна. Так, Закон Архангельской области от 22 марта 2013 года № 613-37-ОЗ содержит нормативное закрепление положения о финансовой поддержке ТОС, в то время как Закон Московской области от 8 ноября 2017 года № 187/2017-ОЗ «О поддержке территориального общественного самоуправления в Московской области» вообще не содержит упоминания о таких формах.

На уровне муниципального правового регулирования документы стратегического планирования представлены в виде Концепций развития территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях (г. Липецк, г. Улан-Удэ, г. Ульяновск) и муниципальных программ.

Анализ муниципального законодательства по вопросам деятельности ТОС также позволяет выделить некоторые особенности муниципального правотворчества в этой сфере.

¹³ Так, на уровне государственной власти субъектов РФ к документам стратегического планирования в рамках целеполагания относятся стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, а к стратегическим документам в рамках планирования — государственные программы субъектов РФ. На местном уровне к документам стратегического планирования относятся стратегия социально-экономического развития муниципального образования; муниципальные программы и иные документы.

¹⁴ Соответствующие правовые акты приняты в 72 субъектах РФ.

Таблица 1

**Распределение нормативных правовых актов и документов стратегического планирования
в сфере развития ТОС**

Федеральные округа	Количество нормативных правовых актов и документов стратегического развития регионального и муниципального уровней во всех субъектах РФ, образующих федеральный округ
Центральный федеральный округ	10
Северо-Западный федеральный округ	5
Южный федеральный округ	7
Северо-Кавказский федеральный округ	1
Приволжский федеральный округ	8
Уральский федеральный округ	4
Сибирский федеральный округ	6
Дальневосточный федеральный округ	11
ВСЕГО:	52

Во-первых, муниципальные программы по своему содержанию делятся на программы, которые регулируют:

— исключительно деятельность территориального общественного самоуправления¹⁵;

— как деятельность СО НКО, так и деятельность ТОС¹⁶;

— развитие гражданского общества в целом¹⁷.

Соответственно, в качестве цели реализации программы, посвященной исключительно ТОС, определяют развитие системы ТОС как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, в то время как иные виды программ либо включают несколько целей, либо несколько подпрограмм, одной из которых является цель (подпрограмма) развития ТОС.

Во-вторых, большее количество муниципальных правовых актов в форме муниципальных программ развития ТОС принято в городских округах. Из 30,1 тыс. ТОС «около 15,8 тыс. созданы на террито-

риях городских поселений, городских округов и городов федерального значения, около 14,3 тыс. ТОС — на территориях сельских поселений»¹⁸. В правовых информационных системах России программы развития сельских ТОС практически не нашли отражения.

В-третьих, муниципальные программы содержат в себе различные источники финансирования программных мероприятий. Большинство муниципальных образований предусматривают реализацию программных мероприятий за счет средств местного бюджета, часть муниципальных образований привлекают для решения этой задачи региональные бюджеты; в отдельных субъектах Федерации предусмотрена возможность финансирования мероприятий за счет добровольных пожертвований (от физических и юридических лиц) и иных доходов. Так, постановлением Администрации муниципального образования Нестеровское сельское поселение Пителинского муниципального района Рязанской области от 10 октября 2018 года № 71 утверждена муниципальная программа по поддержке местных инициатив и развития ТОС в Нестеровском сельском поселении, которая предусматривает финансирование муниципальной программы за счет бюджета сельского поселения, областного бюджета, добровольных пожертвований физических и юридических лиц. Постановлением мэрии города Архангельска от 31 декабря 2015 года № 210 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие и поддержка территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования «Город Архангельск» также предусмотрено финансирование программных мероприятий за счет средств городского, областного бюджетов и внебюджетных источников. Внебюджетными источниками указанной выше ведомственной программы являются собственные средства ТОС и средства, привлеченные им на реализацию социально значимых проектов. Особого внимания заслуживает решение Совета депутатов муниципального образования «город Дзержинский»

¹⁵ Постановление Администрации города Якутска от 26 октября 2020 г. № 301-П «Об утверждении муниципальной программы «Развитие территориального общественного самоуправления на территории городского округа «город Якутск» на 2021–2024 годы»; постановление Администрации города Владивостока от 3 октября 2018 г. № 2656 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие территориального общественного самоуправления на территории Владивостокского городского округа на 2018–2022 годы» и др.

¹⁶ Постановление Администрации города Волгограда от 31 октября 2017 г. № 1700 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие социально ориентированных некоммерческих организаций и территориального общественного самоуправления в Волгограде на 2018–2020 годы»; постановление Администрации муниципального района «Удорский» от 5 апреля 2013 г. № 290 «Об утверждении муниципальной программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и территориального общественного самоуправления муниципального района «Удорский» на 2013–2015 годы»; постановление Администрации города Тольятти от 23 сентября 2020 г. № 2850-п/1 «Об утверждении муниципальной программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, территориального общественного самоуправления и общественных инициатив в городском округе Тольятти на 2021–2027 годы» и др.

¹⁷ Постановление Администрации города Ханты-Мансийск от 30 декабря 2019 г. № 1582 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие гражданского общества в городе Ханты-Мансийске»; Постановление Администрации города Вологды от 10 октября 2014 г. № 7661 «Об утверждении муниципальной программы «Создание условий для развития гражданского общества, информационной открытости и молодежной политики» и др.

¹⁸ Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. С. 7.

Московской области от 24 мая 2000 года № 3/9 «О принятии программы «Поддержка территориального общественного самоуправления в городе Дзержинский Московской области», которое предусматривает в качестве ресурсного обеспечения программы использование материальных и нематериальных ресурсов микрорайона¹⁹. При этом средства городского бюджета используются в качестве стартового и поддерживающего капитала и способствуют привлечению ресурсов из других источников.

В-четвертых, муниципальные программы в качестве участников программы предусматривают различные категории лиц. Так, в муниципальной программе города Ульяновска предусматривается вовлечение в деятельность ТОС граждан, индивидуальных предпринимателей и организаций в муниципальном образовании «город Ульяновск»; а в качестве целевого показателя исполнения муниципальной программы города Майкопа установлена доля граждан, проживающих в муниципальном образовании «Город Майкоп», охваченных деятельностью ТОС. В других муниципальных программах участниками названы жители муниципальных образований. Например, муниципальная программа города Владивостока предусматривает проведение программных мероприятий в отношении жителей города: оказание консультативно-методической поддержки жителям города Владивостока по вопросам создания и организации деятельности ТОС города Владивостока; проведения семинаров, конференций для жителей города Владивостока по вопросам создания ТОС города Владивостока. Также в качестве участников муниципальных программ названы и активисты ТОС; например, муниципальная программа муниципального образования «Котлас» предусматривает проведения мероприятия по участию в выездных мероприятиях, проведения обучения в отношении активистов ТОС. Таким образом, отсутствует единый подход к понятию (составу) участников муниципальных программ по развитию ТОС.

В-пятых, практически каждая муниципальная программа содержит в себе задачи по повышению эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с ТОС, общественными организациями, гражданами. В качестве примера можно привести муниципальные программы таких городов, как Майкоп, Магас, Курган, Краснодар, Магадан, Бердск, Искитим, Пенза, Симферополь, Тула, Набережные Челны, Ульяновск. Основными программными мероприятиями в муниципалитетах по достижению поставленной задачи являются: создание и деятельность совещательных органов (Координационных советов, Общественных Советов, Советов ТОС), организация встреч с должностными лицами, участие представителей ТОС в коллегиальных органах, создание порталов ТОС на официальных сайтах исполнительных органов муниципальных образований, проведение обучающих се-

минаров, оказание консультативной и методической помощи; в некоторых муниципальных образованиях предусмотрена и имущественная поддержка в предоставлении помещений, в компенсации части расходов на аренду помещений, оплату коммунальных расходов, оплату топлива для председателей ТОС (например, муниципальная программа города Краснодара).

В-шестых, наблюдается общность подходов при определении целей исследуемых муниципальных программ: в основном это развитие территориального общественного самоуправления как формы гражданского участия. Однако мероприятия по достижению данной цели существенно разнятся: например, в программе г. Кургана для достижения цели по развитию и совершенствованию системы ТОС предусмотрено проведение значительного количества городских конкурсов («Лучший ТОС», «Эрудит», «Весенний месячник чистоты», «Спорт-Объединяет» и др.). В Краснодаре, Сочи осуществляют выплаты руководителям ТОС; в Калуге разрабатывают и распространяют типовую документацию, необходимую для создания ТОС, в Искитиме предусмотрено создание единого портала информационной поддержки ТОС; в Пензе Администрация города оказывает содействие в проведении собраний, конференций по учреждению ТОС, по выбору органов ТОС; в Рязани печатается «Вестник ТОС», в Рыбновском городском поселении осуществляется поощрение председателя ТОС и актива ТОС за достижение установленных показателей. Можно предположить, что чем разнообразнее система программных мероприятий, тем выше уровень развития ТОС, больше точек его соприкосновения (взаимодействия) и органов власти.

В-седьмых, типичным подходом к определению содержания муниципальных программ развития ТОС можно считать наличие в программе положений о финансовой поддержке территориального общественного самоуправления (путем предоставления субсидий либо предоставление грантов на конкурсной основе). Но такое положение отсутствует в муниципальных программах городов Магас, Сочи, Краснодар, Дзержинск.

В-восьмых, отдельные муниципальные программы связывают деятельность по развитию территориального общественного управления со стратегическим развитием территорий. Например, реализация ведомственной целевой программы в городе Рязани в качестве результатов предусматривает создание благоприятных условий для развития территорий и повышения комфортных условий проживания граждан по месту жительства. Муниципальная программа города Тольятти в качестве результата реализации программы предусматривает эффективное использование возможностей СО НКО и ТОС в решении задач развития городского округа. Во Владивостоке необходимость реализации муниципальной программы определена исходя из приоритетов, определенных в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, Стратегии социально-экономического развития При-

¹⁹ Это земля (пустыри, свалки, земли, непригодные для использования, спортивные и детские площадки и др.), здания и сооружения (бесхозные нежилые помещения, подвалы и чердаки, склады, гаражи и др.), инвентарь и оборудование, безвозмездный труд населения, интеллектуальный вклад населения, а также возможности привлечения Комитетами общественного самоуправления финансовых средств зарубежных инвесторов.

морского края до 2025 года, утвержденной Законом Приморского края от 20 октября 2008 года № 324-КЗ, Стратегии и стратегическом плане развития города Владивостока до 2020 года, утвержденных решением Думы города Владивостока от 8 июля 2011 года № 728. Указанными стратегическими документами определено, что одним из приоритетов социально-экономического развития Владивостокского городского округа является развитие институтов гражданского общества. В свою очередь, развитие муниципального образования, управление им может быть эффективным только в том случае, если имеется заинтересованность населения в решении общественно значимых вопросов. Отражая интересы различных групп населения, ТОС играют значительную роль в развитии демократии и реализации механизма обратной связи между гражданами и органами местного самоуправления.

Муниципальная программа города Сургута «Развитие гражданского общества в городе Сургуте на период до 2030 года», утвержденная постановлением Администрации города от 12 декабря 2013 года № 8954, включает в себя три подпрограммы. Одна из них, «Взаимодействие органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в решении вопросов местного значения», предусматривает проведение мероприятий по совершенствованию системы взаимодействия органов местного самоуправления и ТОС, а также по созданию условий для деятельности ТОС. Указанная подпрограмма связана с приоритетами социально-экономического развития города, отраженными в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Сургут на период до 2030 года. Задачи реализации подпрограммы основываются на системе целеполагания долгосрочного развития города, сформированной в рамках Стратегии 2030 (см. таблицу 2).

Концепция развития ТОС, утвержденная постановлением Администрации города Липецка от 3 октября 2012 года № 1974, одной из своих основных целей преду-

сматривает повышение эффективности стратегического планирования социально-экономического развития города Липецка путем активизации взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. Концепция призвана сосредоточить усилия городского сообщества и реализовать все потенциальные возможности института общественного самоуправления в деле повышения качества жизни липчан.

Концепция развития территориального общественного самоуправления в городе Ульяновске на 2019–2023 годы, утвержденная постановлением Администрации города Ульяновска от 29 декабря 2018 года № 2729, отразила в себе инициативы руководителей ТОС. Целью Концепции стало повышение качества жизни горожан на самоуправляемых территориях на основе увеличения активности населения через участие в деятельности ТОС. Концепция предусмотрела проведение мероприятий в отношении ТОС в трех направлениях: в сфере повышения комфортности проживания на территориях ТОС; в сфере повышения социальной и экономической привлекательности ТОС; в сфере повышения инвестиционной привлекательности ТОС. Указанные мероприятия реализуются в соответствии с приоритетами, определенными в Стратегии социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Ульяновской области от 13.07.2015 № 16/319-П).

Концепцией развития ТОС в городе Улан-Удэ на 2017–2020 годы, утвержденной распоряжением Администрации города от 3 августа 2017 года № 560р, в качестве цели было определено создание условий для развития территориального общественного самоуправления как одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и повышения вклада ТОС в социально-экономическое развитие города Улан-Удэ.

Таким образом, органы местного самоуправления позиционируют ТОС в качестве полноценного субъекта — участника отношений в сфере стратегического

Таблица 2

Сравнительный анализ задач Стратегии развития города и подпрограммы развития институтов гражданского общества в г. Сургуте

Задачи Стратегии 2030	Задачи подпрограммы: взаимодействие органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в решении вопросов местного значения
1. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями и гражданами	1. Повышение эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами в реализации социально значимых инициатив (мероприятий). 2. Совершенствование системы изучения и формирования общественного мнения (информирование населения) по актуальным вопросам жизнеобеспечения, предоставление органам местного самоуправления аналитической информации о ситуации в городе
2. Стимулирование позитивной активности горожан в реализации территориального общественного самоуправления, развитие каналов коммуникации для участия горожан в жизнедеятельности города	1. Совершенствование механизма поддержки территориальных общественных самоуправлений и вовлечение граждан по месту жительства в решение вопросов местного значения. 2. Совершенствование системы изучения и формирования общественного мнения (информирование населения) по актуальным вопросам жизнеобеспечения, предоставление органам местного самоуправления аналитической информации о ситуации в городе
3. Повышение эффективности муниципального управления	1. Совершенствование механизма поддержки территориальных общественных самоуправлений и вовлечение граждан по месту жительства в решение вопросов местного значения. 2. Повышение эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами в реализации социально значимых инициатив (мероприятий)

планирования и развития муниципальных образований. Нормативные правовые акты и документы стратегического планирования фиксируют в качестве признанного обстоятельства, что участие жителей в управлении территориями, в решении локальных проблем позволяет им идентифицировать себя с конкретной территорией, ощущать привязанность, проявлять заботу к месту проживания, способствовать развитию этих территорий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В подавляющем количестве субъектов РФ (в 72 по состоянию на начало 2022 года) имеются муниципальные и региональные нормативные правовые акты, а также документы стратегического планирования, нацеленные на развитие ТОС как формы участия граждан в осуществлении публично-властных полномочий. При этом «лидерами» по количеству принятых документов являются Дальневосточный федеральный округ, Центральный федеральный округ и Приволжский федеральный округ. В массиве этих правовых актов преобладают муниципальные правовые акты, а среди них программы развития ТОС в городских округах или районах городов с внутригородским делением. Они разнообразны как с точки зрения формальных правовых характеристик (законы, концепции, программы и стратегии развития), так и с точки зрения подходов к институциональному закреплению развития ТОС. Сравнительный анализ нормативных правовых актов и документов стратегического планирования субъектов РФ свидетельствует о формировании в целом единообразных подходов в решении этой задачи. Предметом регулирования в законе или ином юридическом документе субъекта РФ является система институтов, обеспечивающих развитие и интеграцию ТОС в пределах субъекта РФ (как правило, это Ассоциации ТОС), разграничение полномочий между зако-

нодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в сфере развития ТОС, определение мер государственной поддержки ТОС. Совпадение этих позиций можно считать предпосылкой для разработки федеральной стратегии развития ТОС, которой в качестве самостоятельного документа стратегического планирования пока нет. Муниципальные правовые акты и документы стратегического развития заметно более разнообразны в выборе модели правового регулирования развития ТОС. Они различаются не только юридической формой, но и разными подходами к определению предмета программы развития. Практически реализуются три подхода: 1) развитие ТОС регулируется в контексте программы развития институтов гражданского общества в целом; 2) принимается программа развития СО НКО и ТОС; 3) принимается программа развития исключительно ТОС. Различны подходы к определению состава участников программ развития ТОС (помимо «населения» и «граждан», такими участниками могут быть названы «активисты ТОС», юридические лица и др.). Достаточно вариативны отражаемые в программах меры финансовой поддержки развития ТОС. При некоторой общности формулируемых целей исследуемых юридических документов, следует особо отметить такие муниципальные программы (стратегии), которые связывают развитие ТОС со стратегией развития муниципального образования в целом (стратегией территориального развития). Пока их немного, но уже достаточно для определения ТОС в качестве участника процесса разработки и реализации стратегий развития муниципальных образований. В процессе реформирования территориальных основ местного самоуправления в России такое участие становится все более важным условием стабильного развития муниципальных образований и потому требует специального правового регулирования.

Литература

1. Давыдов А.А. Проблемные аспекты развития территориального общественного самоуправления в современной России и пути их разрешения / А.А. Давыдов // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 72–77.
2. Ларичев А. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии: опыт Германии и уроки для России / А. Ларичев, Э. Марквард // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2020. № 5. С. 78–79.
3. Ларичев А.А. Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий : учебное пособие / А.А. Ларичев, А.В. Баталии. Петрозаводск : Карельский научный центр РАН, 2017. 186 с.
4. Марквард Э. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов / Э. Марквард, Д. Сонин // Местное право. 2018. № 4. С. 19–34.
5. Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление в контексте теорий пространственного развития / М.А. Мухин, А.А. Урасова // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 2. С. 361–367.
6. Мясникова Т.А. Развитие территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае / Т.А. Мясникова, Е.Ю. Заволока // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2020. № 8. С. 90–98.
7. Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения: выступления участников круглого стола // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 3–5.
8. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС) / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. Спецдоклад. Москва : Проспект, 2018. 160 с.

О понятии, сущности и целях создания федеральных территорий в Российской Федерации

Мальцев Александр Николаевич, эксперт центра дополнительного образования Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат философских наук, доцент
rfsv@yandex.ru

В статье рассматриваются вопросы о сущности и целях создания федеральных территорий в РФ, соотношении понятий «федеральная территория», «органы местного самоуправления», «органы местного государственного управления», «вопросы местного государственного значения федеральных территорий». Делается вывод о фактической замене местного самоуправления в федеральной территории «Сириус» на местное государственное управление.

Ключевые слова: федеральная территория, местное государственное управление.

On the Concept, Essence and Aims of Creation of Federal Territories in the Russian Federation

Aleksandr N. Maltsev, Expert of the Center for Additional Education of the Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), PhD (Philosophy), Associate Professor

The article discusses the issues of the essence and objectives of the creation of federal territories in the Russian Federation, the relationship of the concepts of «federal territory», «local self-government bodies», «local government bodies», «issues of local state significance of federal territories». The conclusion is made about the actual replacement of local self-government in the federal territory “Sirius” by local state government.

Keywords: federal territory, transformation of public legal formation.

Тема создания «федеральных территорий» в современной России, заданная в начале 2020 г. выступлением председателя Тульской областной Думы с комментарием сенатора А.А. Клишаса¹, впоследствии закреплённая поправкой в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, становится все более актуальной для научного анализа в разных аспектах, прежде всего в конституционно-правовом. В соответствии с этим новым положением Конституции РФ Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (далее — ФЗ о ФТ «Сириус») определен *новый вид публично-правового образования* в дополнение к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию, а именно «федеральная территория» как «имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование»².

Одним из интереснейших недавних исследований на эту тему является статья А.В. Колесникова «Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги»³. Соглашаясь со многими ее положениями, нельзя не отметить весьма спорный характер ряда суждений и оценок ее автора.

¹ Космодром Восточный предложено включить в число особых «федеральных территорий». URL: https://news.rambler.ru/politics/43633323/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

² Статья 2, ч. 1 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 27–31.

Справедливо указывая на целый ряд юридических противоречий, имеющих в ФЗ о ФТ «Сириус», автор статьи порою «попадает пальцем в небо». Так, например, он совершенно справедливо отмечает, что ограничение прав граждан (в том числе на осуществление местного самоуправления) в интересах развития бизнеса в федеральных территориях, необходимость которых допускают некоторые эксперты и политики, не соответствует правовым основаниям для такого рода ограничений, исчерпывающе перечисленным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ⁴.

Но дело в том, что федеральные территории создаются отнюдь не для развития бизнесов как главной цели. Для этого предназначены такие инструменты, как особые экономические зоны и территории опережающего социально-экономического развития. А в ФЗ о ФТ «Сириус» в качестве целей ее создания указываются, кроме «обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности», также и необходимость «сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации»⁵. Именно последние из указанных целей имеют общегосударственное значение и призваны обеспечиваться статусом федеральной территории с ее особой системой публичного

⁴ Там же. С. 28, 30.

⁵ Статья 2, ч. 1 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС «КонсультантПлюс».

управления, якобы ограничивающей право граждан на осуществление местного самоуправления. Экономическое же развитие территории здесь является лишь средством и условием для прорывного развития в иных направлениях.

Автор рассматриваемой статьи также совершенно справедливо указывает, что в терминологии российского законодательства понятие «органы публичной власти» включает в себя, как две свои разновидности, «органы государственной власти» и «органы местного самоуправления», а не является рядоположным им особым видом властных органов. И поэтому «управление на федеральной территории должно осуществляться либо органами государственной власти, либо органами местного самоуправления»⁶. Он верно констатирует, что властные органы ФТ «Сириус» не являются муниципальными.

Но что же в таком случае мешает признать органы публичной власти ФТ «Сириус» *государственными* органами особого вида, отличного от федеральных и региональных органов, если в этой территории отсутствуют органы местного самоуправления и нет никаких муниципальных служащих, а властно-управленческие функции исполняются лицами, замещающими *государственные* должности (не служащие), и *государственными* гражданскими служащими?⁷ Видимо, автора статьи, как и разработчиков закона, смутило то, что и на данной территории должны же решаться вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые в законодательстве о местном самоуправлении именуется вопросами местного значения (городского округа). И, стало быть, здесь существует какое-никакое местное самоуправление.

Однако в федеральной территории, как особом новом типе публично-правового образования, вопросы такого рода юридически становятся вопросами *местного государственного* значения данной территории. Именно так их следовало бы назвать в ФЗ о ФТ «Сириус», а ее «органы публичной власти» — органами *государственной* власти федеральной территории «Сириус», но не более общим родовым термином «органы *публичной* власти». И путаница была бы устранена.

Таким образом, можно констатировать ошибку автора рассматриваемой статьи, утверждающего, что «федеральная территория «Сириус» получила оригинальную, *микшированную, гибридную* форму управления, которую тяжело отнести к какому-либо из компонентов публичной власти...»⁸ и «что со-

единение организационно-функциональных характеристик государственной и муниципальной власти в единой мутированной мультиформе под названием «орган публичной власти» не отвечает ни определению, закрепленному в ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ, ни сущности ст. 12 Конституции РФ, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»⁹.

Но так как органы публичной власти и управления ФТ «Сириус» на самом деле являются чисто государственными, а органов местного самоуправления здесь просто нет, то указанная норма ст. 12 Конституции РФ не нарушается в ФЗ о ФТ «Сириус» и в ее системе государственной власти, вопреки утверждению автора рассматриваемой статьи. Здесь в границах нового для России вида публично-правового образования местными органами *государственной* власти осуществляется местное *государственное* (да, оригинальное, как и само новое публично-правовое образование, но вовсе не «гибридное и микшированное») управление. А то, что часть решаемых ими вопросов по содержанию совпадают с вопросами местного значения в городских округах, означает только то, что здесь они становятся вопросами местного *государственного* значения федеральной территории. И их решение непосредственно влияет на исполнение федеральных задач и достижение общенациональных целей, ради чего они, собственно, и создаются.

Кстати, в ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ, на которую ссылается А.В. Колесников в своей критической аргументации, прямо содержится указание на возможность *иных* (кроме федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ) органов государственной власти, к которым и следует отнести властные органы федеральной территории.

Точно так же и муниципальное имущество становится государственным имуществом федеральной территории, используемым для решения вопросов местного государственного значения данного публично-правового образования. Что же касается местных налогов и региональных, то на данной территории они не должны взиматься, так как отсутствуют муниципальный и региональный бюджет, в который должны зачисляться средства от их сбора (федеральная территория не входит в состав субъекта РФ. Именно так, видимо, нужно понимать разъяснение в Тематическом комментарии к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», где отмечается, что создание федеральных территорий «может затронуть границы некоторых субъектов Российской Федерации. ...Создание федеральных территорий,

⁶ Колесников А.В. Эклетики управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 30.

⁷ Часть 6 ст. 12, ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Колесников А.В. Эклетики управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги. С. 29.

⁹ Там же.

влекущее изменение границ субъектов, должно осуществляться по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации и с последующим утверждением изменения границ Советом Федерации»¹⁰).

Также автор рассматриваемой статьи при всей категоричности своих утверждений недостаточно радикален и потому не прав, когда констатирует лишь *ограничение* прав граждан на местное самоуправление положениями ФЗ о ФТ «Сириус». На самом деле на данной территории жители просто лишены прав на местное самоуправление, поскольку юридически оно здесь отсутствует, и при этом гарантированы права населения федеральной территории на участие в решении вопросов местного государственного значения¹¹. Ведь федеральная территория является не муниципальным, а *государственным* публично-правовым образованием нового для России типа. А по Конституции РФ местное самоуправление в любых, даже самых минимальных, объемах осуществляется именно и только (без оговорок) *в муниципальных образованиях*, виды которых устанавливаются федеральным законом¹².

Здесь, впрочем, мы сталкиваемся с нарушением принципа осуществления местного самоуправления «на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения»¹³. Однако, строго говоря, наличие права на осуществление местного самоуправления для всех граждан или на всей территории РФ прямо нигде в Конституции РФ не закреплено. Также следует учесть, что положением ч. 1 ст. 67 Конституции РФ о возможности создания федеральных территорий фактически создана и возможность их исключения из системы муниципальных образований, а следовательно, отсутствия на них местного

самоуправления, заменяемого на местное государственное управление.

Поэтому приведенную выше формулировку ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ следовало бы дополнить словами «за исключением случаев, определенных федеральными законами» или, более узко, «за исключением федеральных территорий». Также следовало бы исключить из текста ФЗ о ФТ «Сириус» выражение «местное самоуправление», а «вопросы местного значения» заменить на «вопросы местного государственного значения федеральной территории «Сириус».

Необходимо отметить, что развитие местного самоуправления в современной России крайне важно для страны, ее населения как в цивилизационно-политическом, так и социально-экономическом отношениях в целях создания возможно более комфортной среды жизнедеятельности с заинтересованным участием населения и оптимальным вовлечением и расходованием всех видов местных ресурсов. Однако это не обязательно всегда и везде должно осуществляться в формах только муниципальной демократии — в федеральных территориях это может происходить в рамках, так сказать, местной государственной демократии, формы которой определены в ФЗ о ФТ «Сириус».

Возвращаясь к целесообразности создания таких территорий, вряд ли она должна преимущественно обосновываться специфическим опытом других стран. Как представляется, цели создания федеральных территорий в современной России значительно отличаются от целей, преследуемых созданием аналогичных территорий в тех странах, на которые ссылается автор статьи и другие эксперты и политики. Главной целью, как хорошо видно на примере «Сириуса», является интенсивное использование уникальных технологических, интеллектуальных, образовательных, спортивных, имущественных и иных исторически сложившихся потенциалов и их интенсивное, приоритетное развитие с положительными общегосударственными эффектами для достижения общенациональных целей.

Недаром же и определено такое публично-правовое образование, как «имеющее общегосударственное стратегическое значение». Именно этим обусловлено конституционное исключение федеральных территорий из системы местного самоуправления при гарантировании права их населения на участие в местном государственном управлении.

¹⁰ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 26.

¹¹ Статья 11 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Статья 67, ч. 1 Конституции Российской Федерации (в редакции от 03.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Статья 10, ч. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги / А.В. Колесников // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 27–31.
2. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к 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: ИНФРА-М, 2020. 240 с.

Передача полномочий органами публичной власти федеральной территории «Сириус»: проблемы законодательного регулирования и правоприменения в контексте принципа учета целей создания федеральной территории

Зарипов Азат Айратович, студент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
azatzaripov.msal@gmail.com

Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории «Сириус»^{*} предусматривает возможность передачи полномочий органами публичной власти федеральной территории «Сириус» органам иных уровней публичной власти. В статье рассмотрены проблемы правового регулирования при такой передаче полномочий, в частности проблема чрезмерно длительного периода вступления в силу соглашений о передаче полномочий, из-за которой рассматриваемые в статье соглашения между органами публичной власти федеральной территории «Сириус» и органами государственной власти Краснодарского края, а также органами местного самоуправления муниципального образования «Городской округ город-курорт Сочи» о передаче полномочий не соответствуют Закону о «Сириусе» в полной мере. Также в статье предлагается использовать принцип учета целей создания федеральной территории при распределении полномочий между соответствующими уровнями публичной власти. Этот принцип позволил бы оформить интенциональность деятельности органов власти федеральной территории и смог бы составить основу привлекательности создания новых федеральных территорий в будущем.

Ключевые слова: федеральная территория «Сириус», передача полномочий органами публичной власти федеральной территории «Сириус», принцип учета целей создания федеральной территории.

Transfer of Powers to Public Government Authorities of the Sirius Federal Territory: Problems of the Legal Regulation and Law Enforcement within the Framework of the Principle of Consideration of Federal Territory Establishment Goals

Azat A. Zaripov, Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Federal Law № 437-FZ of 22.12.2020 (as amended on 01.07.2021) «On the Federal Territory «Sirius» provides for the possibility of transferring powers by public authorities of the federal territory «Sirius» to bodies of other levels of public authority. The article deals with the problems of legal regulation in the transfer of powers, in particular the problem of excessively long period of entry into force of agreements on the transfer of powers, because of which the agreements, considered in the article, between the public authorities of the federal territory «Sirius» and the public authorities of the Krasnodar Region, as well as the local self-government bodies of the municipal formation of the Sochi on the transfer of powers do not fully comply with the Federal Law. The author also suggests to use the principle of taking into account the objectives of the creation of a federal territory in the distribution of powers between the levels of public authority. This principle would make it possible to formalize the intentionality of the activities of the authorities of the federal territory and could form the basis of the attractiveness of the creation of new federal territories in the future.

Keywords: the federal territory «Sirius», Transfer of powers by public authorities of the federal territory «Sirius», the principle of taking into account the objectives of the creation of a federal territory.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории «Сириус»¹ органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют в том числе отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также отдельные полномочия органов местного самоуправления городского округа. При этом в частях 10, 11 ст. 47 Закона указано, что эти полномочия до 1 января 2022 г. осуществлялись органами государственной власти Краснодарского края и органами местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края соответственно.

Закон о «Сириусе» предусмотрел механизм передачи полномочий органами публичной власти территории органам государственной власти Краснодар-

ского края, а также органам местного самоуправления муниципального образования городского округа «Город-курорт Сочи» Краснодарского края (впрочем, предусмотрен и обратный по направлению передачи полномочий механизм). Передача полномочий может быть осуществлена лишь на основании *соглашений* между органами публичной власти федеральной территории «Сириус» и соответствующими органами (ч. 7 ст. 8).

29 октября 2021 г. Советом федеральной территории «Сириус» — представительным органом федеральной территории «Сириус» — были приняты два решения, касающиеся передачи полномочий органам государственной власти Краснодарского края², а также передачи полномочий органам местного

¹ Далее — Закон о «Сириусе».

^{*} Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (часть I). Ст. 8583.

² Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 29 октября 2021 г. № 1-2/14 «О передаче органам государственной власти Краснодарского края отдельных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // URL: https://sirius-ft.ru/docs_sovet (дата обращения: 30.01.2022).

самоуправления муниципального образования городского округа «Город-курорт Сочи» Краснодарского края³. Пункт 5 первого из указанных решений Совета и пункт 3 второго решения указывали на необходимость заключения Администрацией федеральной территории «Сириус» соглашений о передаче полномочий органам исполнительной власти Краснодарского края и органам местного самоуправления города Сочи соответственно *в срок до 1 декабря 2021 г.* А сама передача полномочий согласно пунктам 1 вышеуказанных решений должна была быть осуществлена *с 1 января 2022 г.*

Основная проблема решений Совета федеральной территории «Сириус» от 29 октября 2021 г. кроется во времени, которое требуется для вступления соглашений о передаче полномочий⁴ в силу. Частью 8 ст. 8 Закона о «Сириусе» предусмотрено, что *такое соглашение может вступить в силу с начала очередного финансового года⁵, но не ранее чем через шесть месяцев после его подписания.* Даже если бы соглашения в соответствии с решениями Совета от 29 октября 2021 г. были заключены в тот же день, передача полномочий на основании этих соглашений никаким образом не могла бы быть произведена 1 января 2022 г. (на что указывают пункты 1 соответствующих решений⁶).

Законодатель непредусмотрительно ввел чрезмерно длительный период, после истечения которого соответствующие соглашения могут вступить в силу. Тем более это решение кажется необоснованным в условиях, когда необходимая часть Совета федеральной территории могла быть избрана только на основании результатов выборов, которые должны были быть проведены в 2021 г. в день проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ч. 2 ст. 18 Закона о «Сириусе»⁷). Таким образом, представительный орган федеральной территории мог быть сформирован в правомочном составе⁸ лишь в октябре 2021 г., а определенные полномочия органов публичной власти федеральной территории должны были осуществлять-

ся органами государственной власти Краснодарского края, а также органами местного самоуправления города Сочи до 1 января 2022 г. Участие Совета федеральной территории «Сириус» в решении вопросов передачи полномочий было необходимо: это можно утверждать наверняка, руководствуясь положением ч. 5 ст. 12 Закона о «Сириусе», устанавливающим исключительную компетенцию органа.

Сами соглашения были заключены лишь 28 и 30 декабря 2021 г. Выделим некоторые из них. Так, 30 декабря 2021 г. было заключено Соглашение о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» Министерству труда и социального развития Краснодарского края⁹. Кроме того, ранее, 28 декабря 2021 г., было заключено Соглашение о передаче органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органам местного самоуправления муниципального образования городского округа «Город-курорт Сочи» Краснодарского края № 5/7-ДС-ФТ¹⁰. Оба соглашения предусматривают передачу полномочий в период с 1 января по 31 декабря 2022 г.

В соглашениях рассматриваемый вопрос о сроках умалчивается. Соглашение о передаче полномочий органам местного самоуправления города Сочи в качестве своего юридического основания называет только части 1 и 7 ст. 8 Закона о «Сириусе»¹¹. В соглашении же о передаче полномочий Министерству труда и социального развития Краснодарского края, в ч. 1 ст. 1, закреплено, что полномочия передаются «со дня вступления в силу настоящего Соглашения, но не ранее очередного финансового года»¹². Создатели соглашения изменили законодательную формулировку соответствующего положения: «Если иное не предусмотрено соглашением о передаче полномочий, такое соглашение вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через шесть месяцев после его подписания» (ч. 8 ст. 8 Закона о «Сириусе»).

Также вызывает сомнение возможность использования решений Совета федеральной территории «Сириус» от 29 октября 2021 г. как правового основания заключения соглашений о передаче полномочий, ведь первые обязывали Администрацию федеральной территории «Сириус» заключить соответствующие соглашения *в срок до 1 декабря 2021 г.*

³ Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 29 октября 2021 г. № 1-2/13 «О передаче органам местного самоуправления городского округа город-курорт Сочи отдельных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» // URL: https://sirius-ft.ru/docs_sovet (дата обращения: 30.01.2022).

⁴ Здесь и далее имеются в виду передача полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органам государственной власти Краснодарского края и органам местного самоуправления муниципального образования городского округа город-курорт Сочи.

⁵ Как известно, в России финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Ст. 12 «Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 29.11.2021) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ В лучшем случае прошло бы чуть более двух месяцев.

⁷ Непосредственно под выборы в Государственную Думу было также закреплено, что выборы членов Совета федеральной территории «Сириус» первого созыва должны были быть не позднее 19 сентября 2021 г. (ч. 16 ст. 47 Закона о «Сириусе»).

⁸ В соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона о «Сириусе» Совет федеральной территории «Сириус» считается сформированным в правомочном составе в случае избрания (назначения) не менее двух третей от общей численности членов Совета федеральной территории «Сириус». Члены Совета, избираемые местным населением, составляют более половины численности членов Совета (9 из 17).

⁹ Соглашение о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» Министерству труда и социального развития Краснодарского края от 30 декабря 2021 г. № 26/7-ДС-ФТ // URL: https://sirius-ft.ru/docs_adm (дата обращения: 30.01.2022).

¹⁰ Соглашение о передаче органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органам местного самоуправления муниципального образования городского округа город-курорт Сочи Краснодарского края от 28 декабря 2021 г. № 5/7-ДС-ФТ // URL: https://sirius-ft.ru/docs_adm (дата обращения: 30.01.2022).

¹¹ По-видимому, органам публичной власти федеральной территории «Сириус» известна проблема законодательного регулирования в части передачи полномочий. Здесь также подчеркнем то, что в отношении ч. 8 ст. 8 Закона о «Сириусе» статья 47 данного Закона особенностей вступления ее в силу не устанавливает. Следовательно, на момент подписания соглашений положение ч. 8 ст. 8 действовало.

¹² При этом основанием подписания соглашения в соответствии с ним является вся ст. 8 Закона о «Сириусе».

Таким образом, констатируем, что соглашения о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» соответствующим органам Краснодарского края и органам местного самоуправления города Сочи не соответствуют Закону о «Сириусе», а именно частям 7, 8 ст. 8 в их взаимосвязи.

Были возможны, как представляется, два выхода. Первый: после завершения процесса формирования Совета федеральной территории «Сириус» необходимо было в спешном порядке приступить к развитию системы иных (помимо Администрации и Совета) органов публичной власти, к которым после 1 января 2022 г. перешли бы соответствующие полномочия¹³. Однако это было бы неэффективно, неэкономично.

Второй вариант заключался в возможности внесения изменений в Закон о «Сириусе», в частности во второе предложение ч. 8 ст. 8, которое бы сократило срок вступления в силу соглашений о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории иным органам. Ясно, что законодатель не мог всего предусмотреть и своевременно устранить рассматриваемую проблему законодательного регулирования. Однако органы публичной власти федеральной территории «Сириус» могли бы обратиться в соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона о «Сириусе» к Президенту РФ и (или) Правительству РФ с предложением о разработке проекта федерального закона, которым бы были внесены соответствующие изменения. После этого органы публичной власти федеральной территории могли бы на законных основаниях заключить соглашения о передаче полномочий с 1 января 2022 г.

Наиболее важным нам представляется вопрос о *характере полномочий*, передаваемых органами федеральной территории «Сириус» другим органам, а также о принципах, которые могли бы лечь в основу распределения полномочий между органами власти, где одной из сторон выступают органы федеральной территории.

Доктрина уже не раз задавалась вопросом о конституционно-правовом статусе федеральной территории. По мнению Н.В. Васильевой, С.В. Прасковой и Ю.В. Пятковской, определяющим его элементом является цель создания федеральной территории¹⁴. Авторы, однако, отмечают, что «применительно к субъекту Российской Федерации такой элемент статуса не может существовать, поскольку государственно-территориальное образование является естественной формой организации населения путем публичной политической власти и формой существования общества»¹⁵. Все же цель является имманентной характе-

ристичкой человеческой деятельности, в том числе деятельности иных, помимо федеральных территорий, социальных образований. Но разница определенно существует: рассматривая конституционно-правовой статус России, субъектов РФ, муниципальных образований, мы можем вынести цели их создания¹⁶ «за скобки» (и то не всегда); «федеральные же территории, напротив, являются изъятием из общего правила, которое должно быть обосновано четкой и понятной целью»¹⁷.

При распределении полномочий между органами власти при участии органов федеральной территории является разумным использование *принципа учета целей создания федеральной территории*, который некоторым образом скорректировал бы функционирование принципов соразмерности и субсидиарности при распределении полномочий. Те полномочия, которые определяют смысл существования федеральной территории, должны осуществляться ее органами самостоятельно¹⁸. Другие же полномочия могли бы быть переданы на иные уровни публичной власти и в том случае, если они могут осуществляться на должном уровне и самими органами федеральной территории.

Для этого цели создания каждой федеральной территории должны быть определены в законе настолько четко, чтобы у органов власти не возникало сомнений по поводу идентификации того или иного полномочия как того, которое может быть или, наоборот, не может быть передано на другой уровень власти¹⁹.

Так, Закон о «Сириусе» (ч. 1 ст. 2) в качестве целей создания федеральной территории выделяет: 1) обеспечение комплексного социально-экономического и инновационного развития территории; 2) повышение ее инвестиционной привлекательности; 3) необходимость сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия; 4) создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов; 5) реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. К сожалению, формулировка некоторых из целей создания федеральной территории «Сириус», в частности «обеспечение устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории»²⁰, неопределенна и тривиальна.

По соглашению о передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» Министерству труда и социального развития Краснодарского края были переданы следующие полномочия: обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями; осуществление контроля за использованием и сохранно-

¹³ Наличие таких органов федеральной территории «Сириус» предусмотрено п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о «Сириусе». Например, Решением Совета федеральной территории «Сириус» от 19 ноября 2021 г. № 1-3/27 «Об утверждении Положения о Градостроительном совете федеральной территории «Сириус» был учрежден соответствующий орган // URL: https://sirius-ft.ru/docs_sovet (дата обращения: 30.01.2022).

¹⁴ См.: Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральной территории в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. № 1. С. 136.

¹⁵ Там же.

¹⁶ К примеру, сколько целей создания в одних только Преамбуле и двух первых главах Конституции РФ.

¹⁷ Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Указ. соч. С. 136.

¹⁸ При этом возможна поправка на наличие определенного переходного периода, необходимого для развития правового регулирования, системы органов власти.

¹⁹ Мы говорим о возможности использования такого механизма. Закон о «Сириусе» никаких ограничений в этом отношении не устанавливает.

²⁰ Подобную цель можно было бы «вынести за скобки».

стью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма; социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей; организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству; организация отдыха и оздоровление детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) и др.

В соответствии с соглашением органам местного самоуправления города-курорта Сочи были переданы полномочия по обеспечению проживающих в границах федеральной территории «Сириус» и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, а также иные полномочия органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством, за исключением организации строительства и содержания жилищного муниципального жилищного фонда, создания условий для жилищного строительства, осуществления муниципального жилищного контроля.

Анализ характера переданных полномочий мог бы, на первый взгляд, удивить нас. Ведь передаются очень важные полномочия в социальной сфере, а самое «вкусное» органы федеральной территории оставляют себе. Так, были сохранены полномочия по организации строительства, созданию условий для жилищного строительства, но переданы полномочия по обеспечению малоимущих граждан жилыми помещениями. Однако, по нашему мнению, никакого дисбаланса в распределении полномочий здесь нет²¹. Сохраненные полномочия можно было бы подвести под такие цели создания «Сириуса», как повышение ее инвестиционной привлекательности, необходимость сохранения олимпийского спортивного наследия.

Кроме того, цели федеральной территории можно выводить не только из нормы-дефиниции ч. 1 ст. 2 Закона о «Сириусе», но и из норм, устанавливающих льготы и иные меры поддержки лиц, осуществляющих деятельность в федеральной территории, и составляющих, таким образом, основу специального регулирования²². Согласно ч. 2 ст. 45 Закона о «Сириусе», лица, осуществляющие деятельность на данной территории, имеют право на субсидирование затрат, связанных с уплатой таможенных пошлин в отношении товаров (за исключением подакцизных товаров), ввозимых для целей их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов не-

движимости в федеральной территории «Сириус». Таким образом, полномочия по организации строительства в любом случае должны были быть оставлены у органов публичной власти территории «Сириус».

Признавая передаваемые по вышеуказанным соглашениям полномочия в социальной сфере очень важными, мы должны подчеркнуть, что при осуществлении этих полномочий Министерством труда и социального развития Краснодарского края, а также органами местного самоуправления города-курорта Сочи Администрация федеральной территории «Сириус» не остается «в стороне». Например, соответствующие органы города Сочи должны будут ежеквартально отчитываться перед Администрацией территории в части осуществления делегированных им полномочий (подп. 1.4 ст. 1 Соглашения от 28 декабря 2021 г. № 5/7-ДС-ФТ). Кроме того, предусмотрены механизмы совместного участия в разработке правовых актов органов публичной власти федеральной территории «Сириус» (подп. 2.2 ст. 1). В свою очередь, нормативные правовые акты Краснодарского края, устанавливающие, изменяющие или отменяющие меры социальной поддержки населения, указанные в соглашении о передаче полномочий Министерству труда и социального развития Краснодарского края, подлежат согласованию с Администрацией федеральной территории «Сириус» (п. 6 ст. 1 Соглашения от 30 декабря 2021 г. № 26/7-ДС-ФТ). Потому недаром не ставится под угрозу подчеркнутый законодателем публичный характер власти органов федеральной территории²³, то есть направленность деятельности органов федеральной территории на достижение *общего блага*, но при наличии краеугольных целей.

В условиях, когда существует неопределенность в понимании сущности федеральной территории²⁴, а сама Конституция РФ выводит определение важнейших характеристик новой правовой конструкции в дискрецию федерального законодателя (ч. 1 ст. 67, ч. 3 ст. 131), именно доктрина должна помочь последнему. И, как представляется, принцип учета целей создания федеральной территории при распределении полномочий между соответствующими уровнями публичной власти может составить основу привлекательности создания новых федеральных территорий в последующем.

²¹ Лишь «резиновая» формулировка «обеспечение комплексного социально-экономического и инновационного развития территории» могла бы указывать на иное.

²² Понятие «специальное регулирование» является нормативным. Его определение закреплено в ч. 2 ст. 44 Закона о «Сириусе».

²³ И.В. Лексин высказывает некоторые сомнения по поводу использования Законом о «Сириусе» термина «органы публичной власти федеральной территории». (См.: Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».) При этом сам термин «публичная власть» по отношению к федеральной территории используется, ни много ни мало, в самой Конституции РФ. Безусловно, органы федеральной территории являются органами публичной власти и по своей сути.

²⁴ См.: Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Указ. соч. С. 125.

Литература

1. Васильева Н.В. Конституционный статус федеральной территории в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н.В. Васильева, С.В. Праскова, Ю.В. Пятковская // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 124–140.
2. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений / И.В. Лексин // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28–33.

Современные тенденции передачи государственных полномочий на уровень местного самоуправления в России

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

Мачехина Анна Викторовна, секретарь Российского отделения Международной Налоговой Ассоциации (РОС-ИФА)
avm.66@list.ru

Органы местного самоуправления в разных странах создаются для решения вопросов местного значения. В то же время концепция единой публичной власти предполагает возможность передачи на местный уровень осуществления некоторых государственных полномочий. При этом важно соблюдать баланс интересов и принцип пропорциональности, так как данная передача влечет для муниципальных органов дополнительные финансовые и трудовые затраты, дополнительную ответственность. В настоящей статье рассмотрены основные проблемы, возникающие при передаче органам местного самоуправления в России отдельных государственных полномочий. Ключевой проблемой представляется практика делегирования избыточного объема полномочий, что не соответствует конституционно-правовой сущности местного самоуправления и нуждается в пересмотре.

Ключевые слова: делегирование полномочий, передача полномочий, органы местного самоуправления, муниципальные органы, публичная власть.

Modern Tendencies of Transfer of State Powers to the Local Self-Government Level in Russia

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

Anna V. Machekhina, Secretary of the Russian Branch of the International Fiscal Association (IFA)

It is generally accepted that all around the world the main task of local authorities is to solve all kinds of local issues. At the same time, a general public administration concept calls for the possibility of delegation of certain state powers to the local level. For local government, such delegation causes extra financial and labour costs, as well as additional responsibilities. Therefore, the balance of interests and the proportionality principle should be observed. This article focuses on issues arising from the delegation of certain state powers to local authorities in Russia. The key point here seems to be an excessive volume of the delegated state powers. The practices of such delegation contradict the constitutional nature of local government and should be revisited.

Keywords: delegation of powers, transfer of powers, local authorities, municipal authorities, public administration powers.

В теории делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (далее — делегирование полномочий, наделение полномочиями, реализация полномочий) должно повышать эффективность публичной власти за счет приближенности органа власти к населению, отсутствия необходимости создавать лишние подразделения государственных органов, эффективного расходования бюджетных ресурсов¹.

Правовую основу делегирования полномочий составляют ст. 132 Конституции Российской Федерации (ред. от 04.07.2020) и ст. 19 и 20 главы 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об МСУ). На конституционном уровне закреплена как сама возможность наделения полномочиями, так и необходимость передачи в связи с этим материальных и финансовых средств, а также сохранение государственного контроля.

Понятие «наделение полномочиями» прямо не определено в законе. Отмечается, что это влечет непоследовательность и бессистемность реализа-

ции ст. 132 Конституции РФ и положений Закона о местном самоуправлении².

В доктрине выделяется широкое и узкое значение реализации полномочий. *В широком смысле* это включает совокупность действий в связи с делегированием полномочий, начиная с правового акта и организационных действий по передаче необходимых средств и ресурсов, включая непосредственную деятельность по осуществлению полномочий и контроль за ней и заканчивая прекращением их осуществления и ответственностью за нарушения. *В узком смысле* иногда рассматривается как субинститут наделения полномочиями органов местного самоуправления³.

В настоящей статье мы затронем широкий аспект проблемы, включающий законодательные предписания и их практическую реализацию в контексте их соответствия сущности местного самоуправления и институту делегирования полномочий.

¹ Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 133–147.

² Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1 (33). С. 46.

³ Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2007. С. 7.

К проблемам, возникающим на практике, традиционно относят: пределы и объем полномочий, подлежащих передаче органам местного самоуправления⁴; предоставление надлежащего финансирования⁵; осуществление государственного контроля в данной сфере⁶.

«Новая волна» научного интереса к институту делегирования полномочий связана с закреплением в Конституции РФ понятия единой системы публичной власти. Необходим анализ влияния новеллы на рассматриваемый институт.

Пределы и объем делегирования полномочий

Делегирование полномочий возможно как на федеральном, так и на региональном уровне. Закон содержит около сотни полномочий органов государственной власти субъектов РФ, большинство из которых можно передавать органам местного самоуправления (лишь около двадцати полномочий передавать нельзя).

Конституционный Суд РФ подчеркнул недопустимость передачи не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий⁷: осуществление делегированных полномочий не должно препятствовать реализации вопросов местного значения. Однако в доктрине отмечается несоответствие практической реализации передачи полномочий значению и сущности местного самоуправления⁸: широкие возможности для делегирования приводят к чрезмерному объему передаваемых полномочий, которые слабо связаны с местными делами⁹, однако преобладают в повседневной деятельности органов местного самоуправления¹⁰. В такой ситуации

не до конца ясен смысл местного самоуправления, если оно предполагается самостоятельным уровнем власти с собственной компетенцией¹¹. Подчеркивается, что делегирование должно быть временным решением, а на постоянной основе каждый уровень власти должен реализовывать собственную компетенцию¹².

Согласно п. 2 ст. 20 Закона об МСУ отказаться исполнять переданные полномочия можно только на основании решения суда, устанавливающего несоответствие нормативных правовых актов закону. Иные возможности отказа (например, актом органа местного самоуправления или молчанием¹³) отсутствуют. Оценка такого подхода законодателя неоднозначна.

Ряд исследователей позитивно оценивает действующее регулирование. Их аргументы, основанные на нормативном материале, сводятся к тому, что для передачи необходимо принять закон (следовательно, в этом участвуют представители народа), передать необходимые средства; органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы и могут обращаться в суд в защиту своих прав¹⁴.

Критически настроенные авторы обращают внимание на то, что до принятия судебного акта местное самоуправление вынуждено осуществлять чужие полномочия за свой счет или нарушать закон, делегировавший полномочия.

Решение данной проблемы сегодня отсутствует. Большинство авторов указывает на необходимость руководствоваться соображениями целесообразности¹⁵ и эффективности¹⁶ при передаче полномочий, принципом связи с местными делами¹⁷. В качестве наиболее простых критериев ограничения передачи полномочий предлагаются, например, ограничения по объему расходов из местного бюджета¹⁸. Многие авторы лишь предлагают ограничить делегирование полномочий без конкретных предложений¹⁹.

Также отмечается необходимость законодательного закрепления понятия «наделение отдельными

⁴ См.: Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Проблемы реализации полномочий местных органов власти // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2008. № 2. С. 63; Дитятковский М.Ю. Указ. соч. С. 11.

⁵ См.: Брежнев О.В. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы применения, тенденции развития, перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4. С. 16–19; Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 66–67; Дитятковский М.Ю. Указ. соч. С. 24; Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Стульникова О.В. Указ. соч. С. 44.

⁶ См.: Дитятковский М.Ю. Указ. соч.; Ревякина Д.А. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. 2018. С. 347.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

⁸ Матулов Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 32; Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 6. С. 11.

⁹ Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 65.

¹⁰ Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 13.

¹¹ Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 66.

¹² Матулов Б.Н. Указ. соч. С. 33.

¹³ Ревякина Д.А. Указ. соч. С. 348.

¹⁴ Загидуллин Р.И. «Вертикальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. № 2. С. 25.

¹⁵ См.: Дитятковский М.Ю. Указ. соч. С. 9; Стульникова О.В. Указ. соч. С. 44, 30; Хагундоков А.Б. Проблемы эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Научные известия. 2017. № 7. С. 89; Чалых И.С. Указ. соч. С. 14.

¹⁶ См.: Мункуева С.А. Проблемы ответственности органов местного самоуправления в институте наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке. 2015. С. 18–25, 65; Хагундоков А.Б. Указ. соч. С. 89.

¹⁷ См.: Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2005. С. 231.

¹⁸ Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 66.

¹⁹ Чалых И.С. Указ. соч. С. 14.

ми государственными полномочиями»²⁰. Представляется, что данное понятие поможет на практике только при наличии качественных критериев делегирования.

Таким образом, проблема определения круга и объема полномочий, подлежащих передаче органам местного самоуправления, является одной из *центральных* в данной сфере.

Финансирование

Передаваемые полномочия обеспечиваются субвенциями, а также могут быть самостоятельно дофинансированы органами местного самоуправления. Примечательно, что в законе не говорится о *достаточном* финансовом обеспечении при передаче полномочий, что влечет проблемы на практике, выделение финансовых ресурсов, недостаточных для осуществления переданных полномочий, или полное непредоставление финансирования²¹.

Согласно ст. 133, 140 Бюджетного кодекса РФ субвенции распределяются через все бюджеты бюджетной системы РФ. Отмечается, что данная система не обеспечивает целевое расходование средств: возникает вероятность неполучения средств муниципалитетом; повышается риск совершения экономических преступлений. Некоторые авторы указывают на возможность не регулировать источники финансирования делегированных полномочий²². В дополнение отмечается возможность скрытого возложения полномочий на органы местного самоуправления без соблюдения правил об их финансировании²³.

При этом меры ответственности государства за нарушения правил о финансировании переданных полномочий отсутствуют²⁴.

Важно отметить, что в большинстве случаев средства все же предоставляются, но их не всегда достаточно для исполнения возложенных полномочий, не всегда учитывается изначально неодинаковое финансовое и экономическое положение разных муниципалитетов²⁵.

Большинство авторов, указывая на проблемы в сфере финансирования, не стремятся найти частное решение, а подходят к вопросу комплексно, подчеркивая необходимость закрепления ограничений передачи полномочий²⁶. Предлагается дополнить Бюджетный кодекс новым экономическим правонарушением, что помогло бы защитить интересы органов местного самоуправления при непре-

доставлении надлежащего финансирования²⁷, увеличить местные налоги, предоставить субъектам РФ полномочия постоянно принимать соответствующие нормативы отчислений налогов субъектов РФ в местные бюджеты, расширить возможности местного самоуправления по налоговому администрированию, и все это — с учетом специфики каждого субъекта РФ (то есть с расширением полномочий субъектов РФ)²⁸. Данные предложения имеют рациональную основу, однако, как представляется, не должны рассматриваться как самодостаточные механизмы решения финансовых проблем. Кроме того, необходимо законодательное закрепление права местного самоуправления на предоставление *достаточного* финансирования для осуществления переданных полномочий.

Государственный контроль

Передаваемые на местный уровень полномочия носят государственный характер, поэтому за их реализацией закрепляется контроль через механизмы предписаний, отчетов, отмены и приостановления действия актов. При нецелевом расходовании бюджетных средств или нарушении правовых актов возможно даже временное осуществление органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 21, 48 и 78 Закона об МСУ).

Конституционный Суд РФ отмечал, что контроль не должен подрывать самостоятельность местного самоуправления и принцип разделения властей, что касается не только форм и способов государственного контроля, но и механизма и порядка его осуществления²⁹. Кроме того, ратифицированная Россией Европейская хартия местного самоуправления закрепляет принцип соразмерности вмешательства и защищаемого интереса³⁰. Однако на практике отмечается чрезмерный государственный контроль и несоблюдение правовой позиции Конституционного Суда РФ и Европейской хартии, что означает огосударствление местного самоуправления³¹. Отсутствие детального правового регулирования приводит к трудностям³².

Особенно негативно оценивается норма о возможности временного осуществления государством

²⁰ См.: Мункуева С.А. Указ. соч. С. 65; Стульникова О.В. Указ. соч. С. 46; Хагундоков А.Б. Указ. соч. С. 89.

²¹ См.: Брежнев О.В. Указ. соч. С. 17.

²² Ревякина Д.А. Указ. соч. С. 346.

²³ См.: Скрипкин Г.Ф. Указ. соч.

²⁴ Стульникова О.В. Указ. соч. С. 48.

²⁵ Попов Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Вестник ЧелГУ. 2008. № 31. С. 61.

²⁶ См.: Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 66; Чалых И.С. Указ. соч. С. 14.

²⁷ Ревякина Д.А. Указ. соч. С. 348.

²⁸ Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 67.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

³⁰ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466; Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

³¹ См.: Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. 2018. № 12 (145). С. 83–89.

³² См.: Дитятковский М.Ю. Указ. соч. С. 7; Попов Д.В. Указ. соч. С. 63.

отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных пунктом 3 ч. 1 ст. 75 Закона об МСУ. Данная норма слабо соотносится с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления и часто легитимирует неоправданное вмешательство в их деятельность. Требуются более гранулярные правила применения этой меры ответственности: уточнение оснований и объема ее применения, закрепление взаимных мер по отношению к государственной власти³³.

Делегирование полномочий и понятие «единой системы публичной власти»

Самостоятельность местного самоуправления является основой конституционного строя Российской Федерации. Такая самостоятельность реализуется лишь в пределах вопросов местного значения, и делегированные полномочия серьезно ограничивают эту самостоятельность. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но всегда рассматривались как один из уровней публичной власти.

В прошлом году в ст. 132 Конституции РФ появилась часть 3, закрепившая, казалось бы, давно аксиоматичный тезис о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления составляют единую систему публичной власти в России. «Новелла» породила дискуссию о попытке давления на местное самоуправление и его фактическом включении в административную вертикаль власти в обход ст. 12 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ разъяснил, что единство системы публичной власти является функциональным, не лишает местные органы власти их самостоятельности и не противоречит ст. 12 Конституции РФ. Было отмечено организационное взаимодействие уровней власти для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения³⁴. В таком контексте передача полномочий органов местного самоуправления более органично вписывается в конституционные нормы, как распределение полномочий в рамках единой системы органов власти. Таким образом, поправки к Конституции попытались легитимизировать существующее положение вещей, о котором говорилось выше, не привнося ничего нового. Осталось недосказанным, как с этим соотносятся повсеместно передаваемые органам местного самоуправления государственные вопросы.

При этом взаимодействие органов власти разных уровней давно характеризовалось в терминах един-

ства публичной власти³⁵, в том числе и Конституционным Судом РФ в его многочисленных постановлениях. Более того, публичная власть не равна власти государственной и является более широким понятием³⁶. Осуществление органами местного самоуправления публичной власти не означает их включение в систему органов государственной власти³⁷.

Таким образом, закрепление в Конституции РФ понятия единой системы публичной власти не противоречит правовой природе местного самоуправления и не препятствует передаче отдельных государственных полномочий. Более того, новые конституционные положения теперь могут рассматриваться как легитимирующие значительный объем передаваемых полномочий в ущерб интересам муниципалитетов.

Приведенный в настоящей статье обзор проблем позволяет сделать следующие **выводы**.

Центральной проблемой является избыточное делегирование полномочий: практическая реализация противоречит конституционно-правовой сущности и назначению местного самоуправления, препятствуя решению вопросов местного значения. Отмечается необходимость корректировки законодательства: предлагается ограничить возможности для передачи полномочий, ввести детальное регулирование пределов и объема передачи, законодательно закрепить понятие «наделение отдельными государственными полномочиями».

Другой проблемой является обеспечение надлежащего финансирования такой передачи. Выделяются вопросы непредоставления финансирования и недостаточности средств для реализации переданных полномочий. Необходима реформа законодательства с целью устранения «лазеек в законе» и возможностей не предоставлять финансирование в нужном объеме. Органы государственной власти РФ решают проблему недостаточного финансирования путем оптимизации бюджета и увеличения размера предоставляемых субсидий, но сегодня данных мер недостаточно. Представляется важным законодательное закрепление права органов местного самоуправления на предоставление *достаточного* финансирования при передаче полномочий. Также отмечается, что сокращение числа переданных полномочий улучшает ситуацию в области финансирования. Кроме того, необходимо корректировать принципы и методологию расчета предоставляемых субвенций.

Государственный контроль должен быть соразмерным и пропорциональным, не подрывая прин-

³³ Попов Д.В. Указ. соч. С. 62.

³⁴ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации // Российская газета. 2020. 17 марта.

³⁵ См.: Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97; Стульникова О.В. Указ. соч. С. 46.

³⁶ См., напр.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Трида ЛТД, 2009. С. 129.

³⁷ Хагундоков А.Б. Указ. соч. С. 87.

цип самостоятельности местного самоуправления. Ведь если бы соответствующие полномочия не передавались на местный уровень, то вмешательства и ответственности бы не было. Положения закона по данному вопросу также подлежат уточнению.

Понятие единой системы публичной власти не является нововведением законодателя и не долж-

но как-либо изменить существующее положение дел.

Таким образом, сегодня реализация института делегирования полномочий сопряжена с широким кругом проблем. Необходимо корректировать сложившиеся правоотношения для сохранения конституционно-правовой сущности местного самоуправления.

Литература

1. Брежнев О.В. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы применения, тенденции развития, перспективы совершенствования / О.В. Брежнев // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4. С. 16–19.
2. Валентей С.Д. Проблемы реализации полномочий местных органов власти / С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2008. № 2. С. 60–73.
3. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5–18.
4. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.
5. Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики : монография / М.Ю. Дитятковский. Москва : Юнити-Дана : Закон и право, 2007. 284 с.
6. Загидуллин Р.И. «Вертикальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями / Р.И. Загидуллин // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. № 2. С. 23–25.
7. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления / С.М. Зубарев // Lex russica. 2018. № 12 (145). С. 83–89.
8. Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. Москва : Триада ЛТД, 2009. 524 с.
9. Матулов Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы / Б.Н. Матулов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 30–33.
10. Муниципальное право России : учебник / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Проспект, 2020.
11. Мункуева С.А. Проблемы ответственности органов местного самоуправления в институте наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / С.А. Мункуева // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке : материалы VI международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Юридического факультета (г. Улан-Удэ, 18–21 июня 2015 г.) : сборник научных статей / под редакцией И.А. Шаралдаевой. Улан-Удэ : Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления, 2015. С. 18–25.
12. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. Москва : Статут, 2007.
13. Попов Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / Д.В. Попов // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 31 (132). С. 57–63.
14. Ревякина Д.А. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / Д.А. Ревякина // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 20 апреля 2018 г.) : сборник научных статей / редактор Л.Т. Чихладзе. Москва : Российский университет дружбы народов (РУДН), 2018. С. 344–349.
15. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учебное пособие / Г.Ф. Скрипкин. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 128 с.
16. Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / О.В. Стульникова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1 (33). С. 44–51.
17. Хагундоков А.Б. Проблемы эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / А.Б. Хагундоков // Научные известия. 2017. № 7. С. 87–91.
18. Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации / И.С. Чалых // Современное право. 2017. № 6. С. 10–15.

Прокурорский надзор за местным самоуправлением: некоторые проблемы правоприменения*

Грубов Александр Андреевич, студент Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ)
aleksandr.grubov@mail.ru

Важнейшим показателем уровня демократичности и цивилизованности современного государства является эффективная реализация прав на осуществление местного самоуправления, становление и развитие которого зависит от условий, созданных в государстве для его обеспечения и защиты**. Одним из таких инструментов формирования благоприятной обстановки является прокуратура Российской Федерации. Детальная регламентация функций прокуратуры содержится в положениях главы 1 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (далее — ФЗ № 2202-1) в части надзора за исполнением законов, а также во второй главе того же раздела в части надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Целями проведения мониторинга правоприменительной практики являлись выявление особенностей рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прокурором полномочий в сфере местного самоуправления, определение закономерностей аргументации сторон и суда, изучение проблем в области взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления, а также установление тенденций развития правоотношений в данной сфере.

Ключевые слова: прокуратура, местное самоуправление, надзор, оспаривание, прокурорская проверка, соблюдение прав и свобод, принцип самостоятельности органов местного самоуправления, мониторинг правоприменения, административное исковое заявление.

Prosecutor's Supervision over Local Self-Government: Some Law Enforcement Problems

Aleksandr A. Grubov, Student of the Saint Petersburg State University (SPbSU)

The most important index of democracy and civility in modern state is the effective implementation of the rights to exercise local self-government, whose formation and development depends on the conditions created in the state to ensure and protect it. One of such tools for shaping a favorable environment is the Prosecutor's office of the Russian Federation. Detailed regulation of the functions of the Prosecutor's office is contained in the chapter's provisions 1 section III of the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" January 17, 1992 № 2202-1 (hereinafter — Federal Law № 2202-1) in terms of supervision over the execution of laws, as well as in Chapter 2 of the same section in terms of supervision over the observance of human and civil rights and freedoms. The objectives of the monitoring of law enforcement practice were to identify the specifics of court consideration of cases related to the implementation of the powers of the prosecutor in the sphere of local self-government, to determine patterns of reasoning of the parties and the court, to study the problems in the field of interaction between the prosecution and local government, as well as to establish trends in the development of legal relations in this area.

Keywords: prosecutor's office, local self-government, supervision, contestation, prosecutor's inspection, observance of rights and freedoms, principle of independence of local self-government, law enforcement monitoring, administrative lawsuit.

Основополагающие правовые положения, регулирующие прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления, содержатся в ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), в п. 2 ст. 1 и разделе III ФЗ № 2202-1, а также в ст. 39, 124 и главах 21–22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее — КАС РФ). В рамках исследования указанных правовых норм было проанализировано 362 правоприменительных акта, вынесенных после 1 января 2019 г., различных инстанций судов общей юрисдикции по 30 субъектам Российской Федерации. При исследовании весь объем судебных актов был разграничен по следующим критериям: категории исковых заявлений и их предмет (материально-правовое требование); основания обращения прокурора в суд; процессуальное поведение сторон.

1. Категории исковых заявлений и их предмет

Наиболее обширной является категория дел, в рамках которых прокуроры подают исковые заявления об обязанности и оспаривании. Обязывающие иски предъявляются в тот момент, когда интересы гражданина, неопределенного круга лиц, Российской Федерации уже нарушены, и направлены на понуждение органов местного самоуправления к совершению действия или воздержания от действий. Материально-правовым требованием обязывающих исков выступает возложение обязанности по совершению действий, необходимых для исполнения задач местного значения (55,8% дел). Целесообразно обратить внимание на толкование понятий «действие» и «бездействие». К действиям относится властное волеизъявление органов, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. Бездействие, в свою очередь, можно определить как неисполнение возложенных на органы

* Статья подготовлена на основе обобщения материалов мониторинга правоприменения, проведенного студентами четвертого курса пятой группы юридического факультета СПбГУ в рамках освоения курса «Муниципальное право России» (координатор — А.А. Грубов) под научным руководством преподавателей Ю.А. Ялунер и д.ю.н., проф. Е.В. Грищенко.

** Абасов Г.Г. Прокурорский надзор в механизме гарантирования прав местного самоуправления // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность: сборник материалов научно-практической конференции (Симферополь, 8 июня 2017 г.). Симферополь: Типография «Ариал», 2017. С. 50.

местного самоуправления законом или иными нормативными правовыми актами обязанностей. Важнейшие разъяснения по данной категории дел содержались в п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (далее — Постановление). В частности, устанавливалось, что «о незаконности оспариваемых решений, действий (бездействия) свидетельствует лишь существенное несоблюдение установленного порядка». То есть действие (бездействие) органов местного самоуправления следует признавать незаконным лишь при существенном нарушении порядка, а не в случае допущения ряда формальных нарушений. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 данное положение было признано не подлежащим к применению, однако, на мой взгляд, разъяснения, содержащиеся в п. 25 Постановления, актуальны в настоящее время и должны быть отражены в правоприменительной практике.

Для понуждения ответчика необходимо установить факт нарушения интересов, для этого используются иски об оспаривании, направленные на устранение правовой неопределенности, спорности. Так, предметом иска выступает признание незаконными действий (11,8% дел) или бездействия органов местного самоуправления (55,2% дел). В подавляющем большинстве случаев требования о признании незаконным бездействия и об обязанности по совершению действий, необходимых для исполнения задач местного значения, объединяются в одном исковом заявлении, вследствие чего возникает вопрос: насколько объединение указанных двух требований позволяет отказаться от выделения двух разных типов исков? Статья 136 КАС РФ говорит о возможности выделения административного искового требования (или нескольких) в отдельное производство, если раздельное рассмотрение будет целесообразным. Исходя от обратного, отказ от выделения разных типов исков возможен в случае, если рассмотрение нескольких административных исковых требований целесообразно в рамках одного производства, то есть способствует их правильному и своевременному рассмотрению. Однако оценка необходимости одновременного заявления вышеуказанных требований зачастую судами не осуществляется. Иллюстративным является решение Ленинского районного суда г. Ростова-на-Дону от 27 июля 2020 г. по делу № 2-1467/2020 о признании незаконным бездействия и обязанности обеспечить условия для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирном доме. Суд пришел к выводу, что требование о признании незаконным бездействия администрации не подлежит удовлетворению ввиду того, что с учетом избранного способа защиты и вида судопроизводства, в котором рассматри-

вается спор, удовлетворение данного требования не приведет к восстановлению нарушенного права истца.

Достаточно редко встречаются самостоятельные иски об оспаривании (8% дел), зачастую речь идет об оспаривании нормативных правовых актов органов местного самоуправления или об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления. Показательным является решение Пушкинского городского суда Московской области от 7 мая 2019 г. по делу № 2А-2394/2019, затрагивающее проблему прокурорского надзора за органами местного самоуправления в части соблюдения антикоррупционного законодательства. Среди особенностей следует указать проблему квалификации муниципального нормативного правового акта, толкование его правовой природы. Как оказалось, судебная практика зачастую сталкивается с вопросом о том, является ли тот или иной акт органа местного самоуправления нормативным или нет. При разрешении указанного вопроса правоприменитель руководствовался следующими разъяснениями: «Существенными признаками нормативного правового акта, являются: 1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), которые обязательны для неопределенного круга лиц, рассчитаны на неоднократное применение, направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений». Данные разъяснения содержались в п. 9 утратившего силу Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», на данный момент п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» содержит идентичные положения.

2. Основания обращения прокурора в суд

Немаловажным является анализ оснований обращения прокурора в суд, закрепленных ст. 39 КАС РФ, а именно защита прав, свобод и законных интересов граждан; защита прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц; защита интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (защита публичных интересов).

Статья 39 КАС РФ ограничивает право прокурора на обращение с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов конкретного гражданина — такая возможность возникает лишь при условии наличия уважительных причин, делающих самостоятельную защиту гражданином своих прав и свобод невозможной (на-

пример, состояние здоровья, недееспособность)¹. Несмотря на дисбаланс сил сторон, характерный для споров, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, КАС РФ не содержит исключений из данного правила, которые, в свою очередь, предусмотрены частью 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ). Иными словами, полномочия прокурора по обращению в суд в рамках КАС РФ несколько сужены по сравнению с ГПК РФ, в связи с чем данная категория дел является малочисленной.

В то же время такие основания, как защита публичного интереса и интереса неопределенного круга лиц, являются более распространенными. Например, зачастую прокуроры обращаются для урегулирования вопросов дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечения безопасности дорожного движения (60 дел). В качестве основания иска прокуроры указывали защиту интересов неопределенного круга лиц, мотивируя следующим: «Отсутствие надлежащего дорожного покрытия нарушает безопасность дорожного движения и может стать причиной совершения дорожно-транспортных происшествий, что, в свою очередь, может повлечь нарушение установленных статьями 20 и 41 Конституцией РФ прав на жизнь и на охрану здоровья граждан»².

Примечательно, что судами не дается правовая оценка основания искового заявления — прокуроры могут обосновать подачу иска любым образом. В этом смысле представляется интересным решение Устиновского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 5 ноября 2019 г. по делу № 2а-2435/2019. Заявление было подано в интересах неопределенного круга лиц с требованием обязать исключить судно из реестра маломерных: «Отсутствие регистрации судна в государственном судовом реестре не позволяет в должной мере осуществлять контроль и надзор за его эксплуатацией со стороны уполномоченных государственных органов, прохождением освидетельствований, что создает угрозу жизни и здоровью неопределенного круга лиц». Правоприменительная практика стоит на той позиции, что практически любое нарушение нормативного правового акта является посягательством на интересы государства и (или) неопределенного круга лиц.

3. Процессуальное поведение сторон

Ключевой характеристикой является процессуальная активность сторон. По результатам исследования из 362 проанализированных дел в 123 делах органы местного самоуправления представили суду возражения на исковое заявление, в 116 делах было выражено признание исковых требований, в 95 де-

лах ответчики не представили правовую позицию и в 28 делах исковые требования были признаны частично. В этом смысле показательными являются Пензенская и Оренбургская области, в которых 70% из проанализированных дел закончились признанием исковых требований, а оставшиеся 30% характеризуются отсутствием правовой позиции со стороны ответчиков, то есть полным игнорированием процесса. Кроме того, признание исковых требований со стороны органов местного самоуправления наиболее характерно для таких субъектов Российской Федерации, как Республика Дагестан, Чеченская Республика, Пензенская, Владимирская и Оренбургская области. Зачастую в мотивировочной части решений суды ссылаются на ч. 2 ст. 46 КАС РФ, не рассматривая дело по существу³.

Вышеперечисленные категории иллюстрируют сложнообъяснимую тенденцию во взаимоотношениях между сторонами. В большинстве случаев административному исковому заявлению прокурора предшествует прокурорская проверка в отношении органов местного самоуправления, после которой направляется представление прокурора об устранении нарушений законодательства в соответствующей сфере правовых отношений. Акты прокурорского реагирования содержат схожую аргументацию, что и административные иски заявления, однако в судебных актах не говорится ни слова о попытке устранения тех или иных нарушений. В то же время в административном процессе органы местного самоуправления или признают эти же требования, или игнорируют производство. Возникают следующие вопросы: чем вызвано подобное поведение муниципальных органов и почему акты прокурорского реагирования зачастую неэффективны? Скорее всего, причины кроются в совокупности различных факторов, среди которых отсутствие у органа местного самоуправления ресурсов (как денежных, так и человеческих) для устранения нарушений, но не исключается и правовой нигилизм муниципальных органов, а также отсутствие заинтересованности в добровольном исполнении предписаний.

Интересным представляется вопрос о доводах органов местного самоуправления в случае их процессуальной активности. Так, зачастую ответчики ссылались на тот факт, что финансовые средства на выполнение задач местного значения израсходованы, либо на то, что финансирование данных обязательств не предусмотрено бюджетным законодательством. Оценка подобной аргументации со стороны правоприменителя заключалась в том, что само по себе принятие каких-либо мер не означает исполнение обязанности и необходим соответствующий результат⁴. Иными словами, органы местного

¹ Решение Ленинского районного суда города Нижний Тагил Свердловской области от 30 января 2020 г. № 2-288/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Минераловодского городского суда Ставропольского края по делу № 2а-928/2020 года от 12 мая 2020 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение Ногайского районного суда (Республики Дагестан) от 30 июля 2019 г. по делу № 2-175/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Багаевского районного суда Ростовской области от 22 июля 2020 г. по делу № 2А-512/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

самоуправления несут ответственность за неисполнение возложенных на них обязанностей, и отсутствие средств не является основанием для освобождения от нее⁵, так как бездействие администрации влечет за собой нарушение прав и интересов неопределенного круга лиц⁶. Указанная позиция представляется правомерной и обоснованной. Кроме того, оценивая иную аргументацию ответчиков относительно того, что ими были предприняты различные меры по устранению нарушений, суды верно указывают, что само по себе принятие каких-либо мер не означает исполнение обязанности, следовательно, необходим соответствующий результат⁷.

Процессуальным поведением сторон предопределяется и результат производства, что подтверждается следующими данными: лишь в 21 деле в удовлетворении исковых требований было отказано в полном объеме, в 27 судебных актах постановлено частичное удовлетворение требований, а в остальных 314 делах исковые требования удовлетворены в полном объеме. Существует позиция, согласно которой такой большой процент удовлетворения исковых требований обусловлен особым отношением судов к сотрудникам органов прокуратуры — результаты прокурорских проверок фактически опосредуют вынесение судами соответствующих решений. Однако, проанализировав 362 судебных постановления, следует сказать, что такая тенденция связана прежде всего с поведением самих ответчиков (лишь 34% из рассмотренных дел можно характеризовать процессуальной активностью на стороне органов местного самоуправления), вследствие чего элемент исследования фактических обстоятельств со стороны суда сводится к минимуму.

Заключение

Таким образом, по результатам мониторинга правоприменительной практики можно сделать следующие выводы. Существуют различные проблемы в

области взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления, среди которых эффективность актов прокурорского реагирования, недостаточность финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления⁸, противоречивость процессуального поведения органов местного самоуправления. Ключевым вопросом является соотношение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления и понуждения органов местного самоуправления к исполнению представления прокурора. Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, то есть при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления. Однако формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей⁹. Граница данного контроля должна определяться на основании принципа соразмерности, иными словами, степень вмешательства контролирующего органа должна быть соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить¹⁰. В этом смысле ключевая роль правоприменителя — соотнести указанные понятия при рассмотрении каждого спора.

⁵ Решение Пятигорского городского суда Ставропольского края № 2А-1097/2020 М-792/2020 от 24 июля 2020 г. по делу № 2А-1097/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Решение Нижнегорского районного суда Республики Крым № 2А-285/2020 М-255/2020 от 13 июля 2020 г. по делу № 2А-285/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Решение Багаевского районного суда Ростовской области по делу № 2А-512/2020 от 22 июля 2020 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Карпов Н.Н., Павлов Н.В. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления // Научное и образовательное пространство: перспективы развития : материалы V Международной научно-практической конференции (Чебоксары, 15 апреля 2017 г.) : сборник статей / редколлегия: О.Н. Широков [и др.]. Чебоксары : Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс», 2017. С. 303.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"».

¹⁰ Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). ETS N 122, п. 3 ст. 8.

Литература

1. Абасов Г.Г. Прокурорский надзор в механизме гарантирования прав местного самоуправления / Г.Г. Абасов // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность : материалы научно-практической конференции (г. Симферополь, 8 июня 2017 г.) : сборник научных статей / составители: С.В. Страхова, А.П. Меньшова. Симферополь : Ариал, 2017. С. 50–54.
2. Карпов Н.Н. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления / Н.Н. Карпов, Н.В. Павлов // Научное и образовательное пространство: перспективы развития : материалы V Международной научно-практической конференции (г. Чебоксары, 15 апреля 2017 г.) : сборник научных статей / редколлегия: О.Н. Широков, Л.А. Абрамова, Н.А. Митрюхина ; ответственный редактор Т.В. Яковлева. Чебоксары : Интерактив плюс, 2017. С. 301–304.

Обзор судебной практики по вопросам внедрения цифровых технологий в деятельность органов местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг

Болтова Дарья Алексеевна, студент Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ)
dariaboltova@yandex.ru

Статья посвящена особенностям судебной практики по вопросам оказания муниципальных услуг в электронном виде на территории Тверской, Самарской, Вологодской областей за период с 2016 по 2019 год. В статье обосновывается, что определенные муниципальные услуги, а также сведения о них недоступны для заявителей в электронной форме в сети «Интернет» на определенных официальных веб-порталах, что является нарушением законодательства о порядке предоставления муниципальных услуг. Выделены проблемы, вследствие которых муниципальные услуги и сведения о них недоступны для заявителей в электронной форме.

Ключевые слова: цифровизация местного самоуправления, муниципальные услуги, электронная форма, портал государственных и муниципальных услуг, реестр услуг, административный регламент, администрация муниципального образования.

A Review of the Judicial Practice on the Introduction of Digital Technologies in Municipal Service Rendering Activities of Local Self-Government Authorities

Darya A. Boltova, Student of the Saint Petersburg State University (SPbSU)

The article is devoted to features of judicial practice on the provision of municipal services in electronic format in Tver, Samara and Vologda regions for the period 2016-2019. The article justifies certain services as well as their information are not available for applicants in electronic forms on «the Internet» on official web portals in violation of the law on the procedure for providing municipal services. The problems have been highlighted and inconsistencies due to which municipal services and information about them are not available in electronic form.

Keywords: digitalisation of local government, municipal services, electronic form, portal of state and municipal services, registry services, administrative regulations, municipal administration.

В настоящее время в стране ведется работа над внедрением цифровых технологий в деятельность органов местного самоуправления, наиболее сложные данные процессы проходят в небольших муниципальных образованиях, в частности в сельских поселениях. Для того чтобы определить проблемы, вследствие которых муниципальные услуги и сведения о них недоступны для заявителей в электронной форме, были рассмотрены судебные решения трех субъектов Российской Федерации — Тверской, Самарской и Вологодской областей. Данный выбор обусловлен тем, что все три субъекта РФ находятся на территории Центральной части России, являются в определенном смысле «стандартными», но находятся на территории разных федеральных округов — Центрального, Поволжского и Северо-Западного федеральных округов.

Судебные решения по *Тверской области* можно разделить на две группы в зависимости от фактических обстоятельств, которые отличаются этапами цифровизации местного самоуправления. В одних решениях¹ речь идет о том, что постановлениями администраций определенных сельских поселений утверждены Реестры муниципальных услуг, однако включенные в данный Реестр

муниципальные услуги в электронном формате не предоставляются, а именно не осуществлен перевод первоочередных услуг в электронный формат, обеспечивающий возможность заявителей в целях получения услуг предоставлять документы в электронном виде с использованием Единого портала (www.gosuslugi.ru), осуществлять мониторинг хода предоставления услуги, получать результат предоставления услуг в электронном виде на Едином портале (www.gosuslugi.ru). Данные обстоятельства установлены в ходе проведенных прокуратурой проверок соблюдения в деятельности администраций муниципальных образований законодательства о порядке предоставления муниципальных услуг, в частности установлены нарушения требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210).

Позиции судов основаны на том, что администрации муниципальных образований нарушают права неопределенного круга лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, желающих получить муниципальные услуги в электронной форме, что гарантировано ст. 5 Федерального закона № 210. То есть администрации не исполняют возложенные на них указанным Федеральным законом обязанности по обеспечению возможности получения заявителями муниципальной услуги в электронной форме, в соответствии со ст. 6 названного Федерального закона.

¹ Решение Кашинского городского суда Тверской области от 12 октября 2016 г. № 2а-434/2016 ~ М-407/2016; Решение Максатихинского районного суда Тверской области от 17 мая 2016 г. № 2а-202/2016 ~ М-192/2016; Решение Максатихинского районного суда Тверской области от 17 мая 2016 г. № 2а-200/2016 ~ М-190/2016; Решение Максатихинского районного суда Тверской области от 17 мая 2016 г. № 2а-204/2016 ~ М-193/2016.

В других решениях² речь идет о том, что администрациями муниципальных образований оказывается установленное количество муниципальных услуг, однако на едином портале государственных и муниципальных услуг отсутствуют сведения о некоторых или всех муниципальных услугах, оказываемых администрацией, а также не размещены административные регламенты предоставления муниципальных услуг, что согласно позициям прокуроров является незаконным бездействием администраций муниципальных образований. Данные обстоятельства установлены в ходе проведенных прокуратурой проверок и проведенным прокурорами мониторингом сведений, размещенных в сети «Интернет» на едином портале государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru).

Позиции судов основаны на том, что на администрациях муниципальных образований возложена обязанность в том числе по информационной поддержке малого и среднего предпринимательства путем размещения на едином портале государственных и муниципальных услуг информации о предоставляемых администрацией муниципальных услугах, а также размещения на данном портале регламентов предоставления муниципальных услуг, в соответствии с п. 28 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставами муниципальных образований. В том числе из содержания п. 1, 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 210 следует, что органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами, обеспечивать возможность получения заявителем услуги в электронной форме. В соответствии с п. 3 и 4 Постановления Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» состав действий, которые заявитель вправе совершить в электронной форме при получении услуги с использованием единого портала, порталов услуг и официальных сайтов, определяется в административном регламенте предостав-

ления услуги. В соответствии с ч. 1, 3 ст. 29 Федерального закона № 210 административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Предусмотренные настоящим Федеральным законом сведения о государственных услугах, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, и муниципальных услугах должны быть включены в государственные и муниципальные информационные системы, обеспечивающие ведение реестров соответственно государственных и муниципальных услуг, и доступны для заявителей через единый портал государственных и муниципальных услуг не позднее 1 июля 2011 г. А также ссылаются на Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», согласно которому информационная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства заключается в размещении общедоступной информации в сети «Интернет» на официальных сайтах, в частности на сайтах органов местного самоуправления, наделенных отдельными полномочиями в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства в пределах их компетенции, и (или) созданных указанными органами официальных сайтов информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сети «Интернет».

Во всех указанных исследованных решениях Тверской области суд признавал административное исковое заявление прокурора обоснованным и подлежащим удовлетворению. Что касается доводов ответчиков, которыми являлись администрации сельских поселений, то в подавляющем большинстве исследованных решений ответчики относительно заявленных требований возражений не представляли, факты допущенного бездействия не оспаривали, но в ряде решений ответчики заявленные требования признали полностью. Необходимо обратить внимание на решения: Решение Максатихинского районного суда Тверской области от 17 мая 2016 г. № 2а-202/2016 ~ М-192/2016; Решение Максатихинского районного суда Тверской области от 17 мая 2016 г. № 2а-200/2016 ~ М-190/2016; Решение Максатихинского районного суда Тверской области от 17 мая 2016 г. № 2а-204/2016 ~ М-193/2016. В данных решениях ответчики поясняют, что причиной того, что определенные муниципальные услуги, а также сведения о них не были доступны для заявителей в электронной форме в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на определенных официальных веб-порталах, явилось то, что для исполнения указанной обязанности нужны время, дополнительное финансирование, программное обеспечение, а также взаимодействие других государственных органов, в том числе на областном уровне. Представляется, что названные причины являются основными проблемами, препятствующими внедре-

² Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 1 октября 2018 г. № 2а-529/2018 ~ М-530/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 1 октября 2018 г. № 2а-532/2018 ~ М-533/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 1 октября 2018 г. № 2а-530/2018 ~ М-531/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 1 октября 2018 г. № 2а-528/2018 ~ М-528/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 1 октября 2018 г. № 2а-531/2018 ~ М-532/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 20 августа 2018 г. № 2а-444/2018 ~ М-433/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 20 августа 2018 г. № 2а-443/2018 ~ М-432/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 23 августа 2018 г. № 2а-440/2018 ~ М-428/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 23 августа 2018 г. № 2а-447/2018 ~ М-436/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 23 августа 2018 г. № 2а-439/2018 ~ М-427/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 23 августа 2018 г. № 2а-438/2018 ~ М-426/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 30 августа 2018 г. № 2а-441/2018 ~ М-430/2018; Решение Бежецкого городского суда Тверской области от 30 августа 2018 г. № 2а-442/2018 ~ М-431/2018.

нию цифровых технологий в деятельность органов местного самоуправления.

В решениях судов Самарской области³ речь идет о том, что администрациями сельских поселений услуги в электронной форме, затрагивающие права несовершеннолетних, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, не предоставляются, о предоставляемых услугах в электронной форме не информируются. Главы сельских поселений утверждают, что предоставить муниципальные услуги в электронной форме не представляется возможным в связи с тем, что региональный портал <https://pgu.samregion.ru> технически не поддерживается и информация на нем не актуализируется с электронным реестром государственных услуг, а новый региональный портал <https://gosuslugi.samregion.ru> находится на стадии доработки и тестирования. Данные обстоятельства установлены в ходе проведенных прокуратурой проверок исполнения требований Федерального закона № 210.

Во всех указанных исследованных решениях Самарской области суд признавал искомое требование прокурора обоснованным и подлежащим удовлетворению. Позиции судов основаны на том, что в нарушение Федерального закона № 210 у граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей отсутствует возможность обратиться за муниципальной услугой в электронной форме, что, в свою очередь, недопустимо и влечет нарушение прав заявителей. Суды также отмечают, что указанные обстоятельства создают административные барьеры для реализации прав граждан и создают условия для нарушения прав неопределенного круга лиц. Суды ссылаются на следующие статьи Федерального закона № 210: ст. 4 — одним из основных принципов предоставления государственной и муниципальной услуги является возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя; ст. 5 — при получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления

государственных и муниципальных услуг; ст. 11 — государственные и муниципальные услуги подлежат включению соответственно в реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.

Что касается доводов ответчиков, которыми являлись администрации сельских поселений, то ни в одном из исследованных решений ответчиком не оспаривался факт непредоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Во всех решениях, за исключением решения Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 2 июля 2019 г. № 2-591/2019 ~ М-501/2019, представители ответчиков (главы администраций сельских поселений) в судебное заседание не явились, но в отзыве на иск указали, что работа по предоставлению муниципальных услуг в электронной форме будет проведена в определенный срок. В части исследования решений Самарской области можно предположить, что причиной того, что региональный портал <https://pgu.samregion.ru> технически не поддерживается и информация на нем не актуализируется с электронным реестром государственных услуг, а новый региональный портал <https://gosuslugi.samregion.ru> находится на стадии доработки и тестирования, явилось отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров, которые обладают необходимыми знаниями и опытом в сфере цифровых технологий, а также отсутствие свободных финансовых ресурсов, которые можно было бы направить на развитие цифровизации органов местного самоуправления. То есть существует проблема кадровой обеспеченности органов местного самоуправления квалифицированными сотрудниками из сферы информационных технологий и проблема отсутствия необходимых финансовых ресурсов.

В решении Вологодской области⁴ речь идет о том, что администрацией поселения не приняты исчерпывающие меры по организации предоставления муниципальных услуг в электронной форме, на региональном портале государственных услуг Вологодской области отсутствует какая-либо информация об услугах, предоставляемых администрацией поселения в электронном виде. В нарушение сроков не осуществлен перевод первоочередных услуг в электронный формат, обеспечивающий возможность заявителей в целях получения услуг предоставлять документы в электронном виде с использованием Единого портала, а также осуществлять мониторинг хода предоставления услуг. Данные обстоятельства установлены в ходе проведенной прокуратурой проверки исполнения требований Федерального закона № 210.

В данном решении суд признал административное исковое заявление обоснованным и подлежащим удовлетворению. Позиция суда основана на том, что одним из принципов предоставления государственных и муниципальных услуг является возможность получения этих услуг в электронном виде, если это не запрещено законом, а также в иных формах,

³ Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 26 июля 2019 г. № 2-586/2019 ~ М-502/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 2 июля 2019 г. № 2-590/2019 ~ М-500/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 26 июля 2019 г. № 2-588/2019 ~ М-499/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 24 июля 2019 г. № 2-663/2019 ~ М-584/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 24 июля 2019 г. № 2-664/2019 ~ М-587/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 24 июля 2019 г. № 2-665/2019 ~ М-588/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 26 июля 2019 г. № 2-584/2019 ~ М-498/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 2 августа 2019 г. № 2-585/2019 ~ М-503/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 2 августа 2019 г. № 2-587/2019 ~ М-504/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 15 июля 2019 г. № 2-667/2019 ~ М-585/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 15 июля 2019 г. № 2-668/2019 ~ М-586/2019; Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 2 июля 2019 г. № 2-591/2019 ~ М-501/2019.

⁴ Решение Вожегодского районного суда Вологодской области от 16 октября 2019 г. № 2а-199/2019 ~ М-185/2019.

предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 6 ст. 4 Федерального закона № 210). При получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на получение государственной и муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной и муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 1 и п. 3 ст. 5 Федерального закона № 210). Органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, обязаны в том числе предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами, обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя (п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 210). Пунктом 1.2 ч. 4 ст. 29 Федерального закона № 210 предусмотрено обеспечение реализации не позднее 1 июля 2012 г. органами местного самоуправления требований п. 3 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 6, п. 2 ч. 1 ст. 7 указанного Федерального закона в отношении документов и информации, используемых в рамках предоставления услуг.

Что касается доводов ответчика, то представитель ответчика искивые требования признал, но просил установить более длительный срок для обеспечения возможности предоставления муниципальных услуг в электронном виде в соответствии с требованиями Федерального закона № 210. Однако суд признал данные доводы несостоятельными, поскольку администрацией городского поселения длительное время не принимаются надлежащих мер для исполнения указанного выше федерального законодательства в сфере оказания муниципальных услуг гражданам и иным заявителям. Кроме того, согласно Приложению № 2 Распоряжения Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде» органам местного самоуправления необходимо было до 1 января 2014 г. обеспечить возможность получения результатов предоставления услуги в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом.

Анализируя данное решение, можно предположить, что причинами того, что определенные муниципальные услуги, а также сведения о них не были доступны для заявителей в электронной форме, явились отсутствие финансовых ресурсов, необходимых для внедрения цифровых технологий, нехватка квалифицированных сотрудников из сферы цифровых технологий, низкий уровень методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления, но также нельзя отрицать факт бездействия со стороны администрации, поскольку, как указал суд, администрацией длительное время не принимались меры по

исполнению требований федерального законодательства в сфере оказания муниципальных услуг.

В заключение необходимо отметить, что судебные решения внутри одного субъекта РФ являются примерно одинаковыми по структуре, по фактическим обстоятельствам, по доводам сторон судебного разбирательства, по позициям суда. В некоторых решениях повторялись ошибки в текстах.

Рассмотрев указанные судебные решения, необходимо выделить то, что решения объединяют определенные муниципальные услуги, а также то, что сведения о них недоступны для заявителей в электронной форме. Из большинства исследованных решений невозможно точно установить главные проблемы, ставшие причинами возникших обстоятельств, поскольку ответчики в основном не возражали против заявленных требований, а только просили предоставить срок для исправления нарушений законодательства о порядке предоставления муниципальных услуг. Однако можно выделить следующие проблемы, которые были названы ответчиками в ряде решений: отсутствие времени, дополнительного финансирования, программного обеспечения, нехватка профессиональных сотрудников в сфере информационных технологий, а также необходимого взаимодействия других государственных органов, в том числе на областном уровне. В связи с этим представляется, что указанные проблемы являются препятствиями цифровизации местного самоуправления, однако помимо указанных проблем нельзя не принять во внимание качество работы органов местного самоуправления над внедрением цифровых технологий в свою деятельность.

Таким образом, подводя итог, следует признать, что тема «цифровизации местного самоуправления» является актуальной в настоящее время. Положительным является то, что ведется работа над устранением цифрового неравенства различных субъектов Российской Федерации, принимаются нормативные правовые акты, направленные на совершенствование сферы предоставления муниципальных услуг, разрабатываются проекты, целью которых является цифровая трансформация муниципалитетов, органами местного самоуправления разрабатываются определенные наиболее выгодные пути по внедрению цифровых технологий в свою деятельность и многое другое. Но вопреки положительным фактам процесс цифровизации сталкивается с определенными проблемами, которые становятся главными причинами затягивания процесса цифровой трансформации муниципалитетов, в основном данные проблемы возникают в небольших муниципальных образованиях. Данными проблемами являются:

- отсутствие необходимых финансовых ресурсов;
- существенные различия в уровне социально-экономического и инфраструктурного развития муниципалитетов;
- неустойчивая мобильная связь, отсутствие в некоторых субъектах Российской Федерации надлежащего интернет-соединения;

- неприспособленность населения или работников органов местного самоуправления к использованию цифровых технологий;
 - низкий уровень методического и информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в сфере цифровизации, на этом основании муниципалитетам тяжело развивать данную сферу самостоятельно, тяжело справляться самостоятельно с проектами по цифровизации;
 - необходимо, чтобы законодательное регулирование предоставляло муниципалитетам право самостоятельно определяться с конкретным набором цифровых инструментов;
 - возможно, также имеет место быть запаздывание нормативной базы процессу цифровизации;
 - отсутствует единство среди всей документации, регулирующей процесс цифровизации, то есть существует большое число одновременно действующих различных по статусу документов;
 - отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров, которые обладали бы необходимым опытом и знаниями в сфере цифровых технологий;
 - иные проблемы.
- Таким образом, скорость и качество процесса цифровизации местного самоуправления зависят в том числе и от решения указанных проблем.

О судебной практике по делам о неразмещении органами местного самоуправления информации в сети «Интернет»

Аванесян Гор Артурович, студент Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ)
Hai294@yandex.ru

В статье анализируется практика рассмотрения судами общей юрисдикции дел, связанных с неисполнением органами местного самоуправления возложенных на них в соответствии с законодательством обязанностей по размещению в сети «Интернет» информации; выявляются отдельные недостатки в правоприменении.

Ключевые слова: цифровизация, интернетизация, эффективность, опубликование информации, судебная практика, юридическая техника, местное самоуправление, официальные интернет-ресурсы.

On the Judicial Practice in Cases on the Failure to Publish Information on the Internet by Local Self-Government Authorities

Gor A. Avanesyan, Student of the Saint Petersburg State University (SPbSU)

The article analyzes the practice of resolution of court cases about non-accommodation of information on the Internet by local governments; marks certain shortcomings in law enforcement.

Keywords: digitalization, internetization, efficiency, publication of information, judicial practice, legal technique, local governments, official Internet resources.

Неотъемлемую часть процесса цифровизации местного самоуправления составляет его «интернетизация», а именно создание целостной системы информирования населения о деятельности местных самоуправлений через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». На сегодняшний день сформирована нормативно-правовая база, регламентирующая порядок опубликования такой информации, ее объем. В связи с этим для анализа эффективности данного направления цифровизации важно обратиться к правоприменительной практике.

Большая часть решений по делам о неопубликовании информации выносятся по административным искам представителей органов прокуратуры. Решения по искам граждан составляют незначительную часть всего объема решений. Здесь важно отметить расхождение, встречающееся в правоприменительной практике: обычно иски о признании

бездействия органов местного самоуправления незаконным и обязанности их разместить информацию в сети «Интернет» рассматриваются как административные, но некоторые суды рассматривают их по правилам гражданского судопроизводства¹.

В подавляющем большинстве разбирательств суды выносят решения об обязанности органа местного самоуправления разместить информацию в сети «Интернет».

1. Описание конкретных нарушений законодательства в части неопубликования органами местного самоуправления информации в сети «Интернет»

Наиболее часто в практике встречаются дела о нарушении законодательства об опубликовании

¹ Решение Приозерского городского суда Ленинградской области от 19 мая 2015 г. № 2-834/2015 2-834/2015~М-1884/2015 М-1884/2015.

информации об антикоррупционной деятельности. Но есть и иные примеры. Так, в решении Всеволожского городского суда Ленинградской области² говорится о том, что гражданин предъявил к местной администрации иск о признании незаконным бездействия по организации водоснабжения, обязанности совершить действия по организации водоснабжения, а также **обязании разместить на официальном сайте МО информацию о функционировании систем водоснабжения**. Обязанность местных администраций размещать на своих официальных сайтах сведения о функционировании систем водоснабжения установлена п. 75 Постановления Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». В частности, в сети «Интернет» должны быть размещены следующие сведения:

- а) места расположения источников водоснабжения, места разбора воды;
- б) качество воды в источниках водоснабжения, в том числе подтверждение соответствия качества воды установленным требованиям;
- в) сведения об организации, осуществляющей водоснабжение с использованием нецентрализованных систем водоснабжения и (или) подвоз воды.

Такая категория дел встречается редко, что позволяет сделать один из следующих выводов:

- 1) органы местного самоуправления в целом выполняют обязанность по размещению в сети «Интернет» данной информации;
- 2) данная информация не востребована у населения, поэтому ее отсутствие не обнаруживается.

В некоторых случаях суды оценивали нарушения законодательства об опубликовании информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ)³. Требования об опубликовании такой информации содержатся, в частности, в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

В практике встречаются дела об оспаривании размещения информации, которая должна быть размещена на официальном сайте в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в частности:

- о порядке обжалования муниципальных правовых актов;
- о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и

возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них;

— о результатах проверок, проведенных органом местного самоуправления.

II. Характеристика доводов и доказательств, приводимых в подтверждение нарушения органами местного самоуправления обязанностей по размещению информации в сети «Интернет»

В одном из разбирательств при оспаривании неполноты информации, размещенной на сайте органа местного самоуправления, представитель прокуратуры указывал, что неразмещение данной информации на официальном сайте способствует нарушениям прав интересов граждан в части получения полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления⁴.

В качестве доказательств суду предоставляются акты осмотра сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; скриншоты (снимки экранов), фиксирующие отсутствие информации⁵. При этом доказательства приводятся не всегда: в некоторых решениях судов информация о доказательствах отсутствует⁶, зачастую приводятся лишь ссылки на результаты проверок, проведенных органами прокуратуры⁷.

III. Характеристика доводов и доказательств, приводимых представителями органов местного самоуправления

В подавляющем большинстве случаев представители органов местного самоуправления не оспаривали иски и признавали нарушения. Примечательно разбирательство⁸, в ходе которого представитель Администрации муниципального образования просил суд предоставить разумные сроки для устранения нарушений законодательства. Представители муниципальных органов власти обычно не обращают внимание судов на свои ограниченные возможности и не просят учитывать этот фактор при определении срока устранения нарушений, при этом в некоторых решениях суды указывают на этот фактор самостоятельно⁹.

Таким образом, необходимо отметить, что обычно представители муниципальных образований ли-

² Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 19 ноября 2019 г. № 2А-8897/2019 2А-8897/2019-М-7440/2019 А-8897/1919 М-7440/2019.

³ Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 8 августа 2019 г. № 2А-1200/2019 2А-1200/2019-М-843/2019 М-843/2019.

⁴ Решение Киришского городского суда Ленинградской области от 20 июня 2016 г. № 2А-1045/2016 2А-1045/2016-М-904/2016 М-904/2016.

⁵ Решение Лужского городского суда от 22 ноября 2019 г. № 2А-1686/2019 2А-1686/2019-М-1508/2019 М-1508/2019.

⁶ Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 19 ноября 2019 г. № 2А-8897/2019 2А-8897/2019-М-7440/2019 А-8897/1919 М-7440/2019.

⁷ Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 23 апреля 2019 г. № 2А-1305/2019 2А-1305/2019-М-404/2019 М-404/2019.

⁸ Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 19 ноября 2019 г. № 2А-8897/2019 2А-8897/2019-М-7440/2019 А-8897/1919 М-7440/2019.

⁹ Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1689/2019 2А-1689/2019-М-1504/2019 М-1504/2019.

бо не участвуют в судебных процессах, либо признают заявленные требования. Некоторые из них просят учесть реальные возможности муниципальных органов при определении сроков на исправление нарушений.

Несмотря на это, иногда представители органов местного самоуправления представляют возражения. Стоит обратить внимание на несколько разбирательств, в ходе которых представители органов местного самоуправления не согласились с тем, что ими допущены нарушения законодательства¹⁰. Фактические обстоятельства данных дел примерно одинаковы: в соответствии с п. 4.3 ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные лицами, замещающими муниципальные должности, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) предоставляются для опубликования средствам массовой информации в порядке, **определяемом муниципальными правовыми актами**. Прокурор оспаривает неразмещение советами депутатов на своих официальных сайтах соответствующих сведений.

Представители советов депутатов муниципальных образований указывали, что в связи с тем что муниципальные правовые акты, определяющие порядок опубликования такой информации, еще не приняты, то у органов местного самоуправления отсутствует соответствующая обязанность по размещению информации. Представители ответчиков особо отмечали: «Невозможно в нарушение требований закона разместить сведения в сети «Интернет» хаотично, без наличия вступившего в действие и принятого советом депутатом нормативного правового акта. <...> Прокуратура не лишена возможности выйти с иском к каждому депутату в отдельности и поставить вопрос о неразмещении сведений, нарушении федерального и областного закона, за которое предусмотрены соответствующие санкции»¹¹. Важно обратить внимание на то, что данная норма появилась в 2017 г., а разбирательства проходят в 2019 г., то есть фактически было достаточно времени для принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Также представитель одного из муниципальных образований сослался на следующее: «...у совета депутатов отсутствует аппарат совета депутатов, то есть вообще не имеется штата работников, а также нет сайта, а обеспечение деятельности совета депутатов осуществляется иным органом местного само-

управления — администрацией в пределах регулирования согласно принятым нормативным правовым актам. У совета депутатов отсутствуют сведения о доходах и расходах, так как лица, замещающие муниципальные должности, совету депутатов их не предоставляли»¹².

Примечательно, что в двух разбирательствах¹³ представители советов депутатов сослались на п. 2 ст. 4 **Европейской хартии местного самоуправления**, указав, что они вправе назначить любой орган либо должностное лицо ответственным за размещение сведений на официальном сайте определив его в Порядке размещения сведений.

IV. Характеристика оснований, по которым суды соглашаются с доводами / отвергают доводы сторон. Оценка решений судов

Необходимо отметить, что обычно суды при принятии решений основываются на доказательствах и нормативно-правовых актах, при этом на доводы сторон обращают внимание косвенно, а иногда вообще не комментируют их. Возможно, это связано с тем, что в большом количестве проанализированных дел представители муниципальных образований признавали нарушения, либо не являлись на судебные заседания, в связи с чем у судов не было необходимости оценивать их доводы.

Необходимо отметить, что суды, применяя нормативные правовые акты, либо цитировали их положения, либо ссылались на них, не дополняя собственными доводами. Также стоит упомянуть, что всеми судами они применялись единообразно. Это может свидетельствовать о том, что нормативно-правовая база не вызывает у судов вопросов, достаточно полно регулирует соответствующие правоотношения, в связи с чем суды не видят необходимости дополнять положения закона собственными позициями.

При этом нужно обратить особое внимание на вышеупомянутые разбирательства, в которых представители органов местного самоуправления представили свои возражения. При вынесении решений по данным разбирательствам суд обстоятельно разъяснил свое несогласие с каждым доводом административных ответчиков в отдельности. В частности, оценивая доводы советов депутатов о том, что у них отсутствует обязанность публиковать сведения в связи с непринятием местных нормативных правовых актов, суд указывал: «Отсутствие данных НПА не освобождает совет депутатов от исполнения соответствующей обязанности. Принятие такого Порядка

¹⁰ Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 23 апреля 2019 г. № 2А-1305/2019 2А-1305/2019-М-404/2019 М-404/2019; Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 11 февраля 2019 г. № 2А-3594/2018 2А-778/2019 2А-778/2019(2А-3594/2018);~М-3135/2018 М-3135/2018.

¹¹ Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 28 января 2019 г. № 2А-3595/2018 2А-779/2019 2А-779/2019(2А-3595/2018);~М-3132/2018 М-3132/2018.

¹² Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 23 апреля 2019 г. № 2А-1305/2019 2А-1305/2019-М-404/2019 М-404/2019.

¹³ Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 12 февраля 2019 г. № 2А-3598/2018 2А-782/2019 2А-782/2019(2А-3598/2018);~М-3134/2018 М-3134/2018; Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 11 февраля 2019 г. № 2А-3596/2018 2А-780/2019 2А-780/2019(2А-3596/2018);~М-3136/2018 М-3136/2018.

зависит исключительно от действий самого совета депутатов. При размещении сведений возможно руководствоваться пунктами 2 и 3 Порядка, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613, либо Порядком, утвержденным Постановлением Правительства Ленинградской области от 21 октября 2013 г. № 349, которые исключают размещение персональных данных супруги (супруга), детей и иных членов семьи депутата; данных, позволяющих определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации депутата, его супруги (супруга), детей и иных членов семьи; данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимого имущества; информацию, являющуюся конфиденциальной». На мой взгляд, такое толкование федерального закона, позволяющего органам местного самоуправления до принятия местного НПА руководствоваться нормами, утвержденными указом Президента и постановлением Правительства, является очень важным, в том числе в свете включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Фактически суд указывает на то, что и деятельность органов местного самоуправления, и деятельность органов государственной власти, а также должностных лиц подчиняется общим принципам, применимым ко всей системе публичной власти.

При вынесении решений об обязанности органа местного самоуправления разместить информацию в сети «Интернет» некоторые суды устанавливали конкретные сроки, в которые должны быть устранены нарушения законодательства. При этом при установлении срока суды основывались на следующих обстоятельствах:

1) какой срок для устранения нарушений просит установить прокурор (обычно 1 месяц, либо такой срок не указывается);

2) предоставил ли представитель муниципального образования информацию о том, что он обязуется устранить нарушения в течение определенного срока¹⁴.

В некоторых случаях суды указали, что при установлении срока принимают во внимание реальные возможности муниципального образования, необходимость временных и финансовых затрат¹⁵. Минимальный срок, предоставленный для устранения нарушений законодательства, — 3 дня со дня вступления решения суда в законную силу¹⁶. В остальных случаях срок либо не устанавливался, либо варьировался от одного до нескольких месяцев.

¹⁴ Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1689/2019 2А-1689/2019-М-1504/2019 М-1504/2019.

¹⁵ Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1686/2019 2А-1686/2019-М-1508/2019 М-1508/2019.

¹⁶ Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 19 ноября 2019 г. № 2А-8897/2019 2А-8897/2019-М-7440/2019 А-8897/1919 М-7440/2019.

V. Оценка юридической техники судов, проблемы, связанные с оформлением текстов решений

Прежде всего, необходимо упомянуть, что уровень юридической техники оформления текстов судебных решений очень сильно различается.

Отдельно нужно указать на вышеупомянутые разбирательства, в которых административные ответчики представили свои обстоятельные возражения. В них суд последовательно указал все доводы, указанные административным истцом и административным ответчиком, а затем так же последовательно прокомментировал каждый довод и аргументированно пришел к своим выводам.

Также необходимо обратить внимание на следующие ошибки и неточности, допускаемые судами:

1) использование словосочетания «государственные органы местного самоуправления»¹⁷;

2) использование формулировки «принимая во внимание положения действующего законодательства РФ о порядке финансирования *муниципальных бюджетных учреждений*» применительно к администрации муниципального образования¹⁸;

3) рассмотрение иска, основывающегося на административных отношениях, по правилам гражданского, а не административного судопроизводства (рассматривалось выше).

VI. Выводы

Таким образом, проведя анализ судебной практики, представляется возможным выделить следующие выводы:

1) единообразие судебной практики в целом достигается;

2) аргументацию суда и качество проработки мотивировочной части судебных решений довольно часто можно подвергнуть критике в связи с недостатками юридической техники;

3) суды в похожих разбирательствах основываются на одних и тех же нормах права;

4) решения судов первой инстанции по делам, связанным с неопубликованием информации в сети «Интернет», обычно не оспариваются, ответчики в основном признают допущенные нарушения;

5) суды часто обращают внимание на реальные возможности муниципальных образований, в том числе с точки зрения финансирования. Вероятно, с этим связаны многие проблемы с цифровизацией местного самоуправления.

¹⁷ Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1686/2019 2А-1686/2019-М-1508/2019 М-1508/2019; Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1687/2019 2А-1687/2019-М-1515/2019 М-1515/2019; Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1688/2019 2А-1688/2019-М-1516/2019 М-1516/2019; Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1689/2019 2А-1689/2019-М-1504/2019 М-1504/2019.

¹⁸ Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1686/2019 2А-1686/2019-М-1508/2019 М-1508/2019; Решение Лужского городского суда Ленинградской области от 22 ноября 2019 г. № 2А-1687/2019 2А-1687/2019-М-1515/2019 М-1515/2019.