



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# ВШГУ

ВЫСШАЯ ШКОЛА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Изменение баланса интересов  
государственной власти  
и местного самоуправления*

Москва  
2017

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
Высшая школа государственного управления

**ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Изменение баланса интересов  
государственной власти  
и местного самоуправления**

Москва  
Издательство «Проспект»  
2017

УДК (042.3):342.25(470+571)  
ББК 66.3(2Рос)12  
Д63

Д63 **Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шуриной. — М: Изд-во «Проспект», 2017. — 484 с.**

ISBN 978-5-98597-343-3

Тема Доклада-2017: «Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления». Авторы исследовали особенности управления территорией, человеческими ресурсами и экономическим развитием муниципального образования. В Докладе приводится описание текущего состояния местного самоуправления, дается анализ федерального и регионального законодательства и наиболее значимых муниципальных правовых актов, знаковых судебных решений или иной правоприменительной практики, статистической информации. В определенной степени дается прогноз развития местного самоуправления, высказываются предложения органам власти по совершенствованию действующего законодательства, правоприменительной практики. Впервые авторами докладов являются не только ученые, эксперты РАНХиГС, но и представители органов государственной власти и местного самоуправления; это позволило расширить географию проведенных исследований, получить взгляд теоретиков и практиков.

Доклад предназначен для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов и экспертов в области местного самоуправления, ученых, преподавателей вузов, студентов, аспирантов, всех лиц, интересующихся местным самоуправлением.

Подготовлен с использованием СПС «Консультант-Плюс», «Гарант»

УДК (042.3):342.25(470+571)  
ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-98597-343-3

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2017  
© Коллектив авторов, 2017

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## Часть 1.

### ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИЗМЕНЕНИЕ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....

5

*Петухов Р.В.*

Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов .....5

*Кабанова И.Е.*

Экономическое развитие муниципального образования:

баланс государственного управления и местного самоуправления .....20

*Шугрина Е.С., Орлов А.В.*

Кадровая политика на муниципальном уровне: поиск баланса

при решении вопросов государственного и местного значения .....33

*Голубев А.В., Макаренко А.И.*

О проблемах и перспективах развития местного самоуправления

в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) .....50

*Игнатьева А.В.*

Роль Союза российских городов в формировании централизованного

подхода к развитию общественной межмуниципальной дипломатии .....62

## Часть 2.

### ДОКЛАДЫ О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РФ .....

70

*Коростелева М.В.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Волгоградской области .....70

*Лаврентьев А.Р., Степанов Д.В., Калянова Ю.Г.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области .....114

*Ильиных А.В., Ахатова А.М., Лаврентьева И.В., Владыкина Л.Б.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Челябинской области .....142

*Цуркан М.В.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Тверской области .....172

*Бартош А.А., Брезгин В.С., Верхушина Е.Н., Нимаева Б.Б.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае .....198

*Максимова Т.А.*

Управление социально-экономическим развитием муниципальных

образований Республики Саха (Якутия) .....217

*Пахомов А.В.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Республике Крым:

этап трансформации .....245

Часть 3.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ, ПОДГОТОВЛЕННЫЕ СОТРУДНИКАМИ ЦЕНТРА ПОДДЕРЖКИ И СОПРОВОЖДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВШГУ РАНХИГС В 2017 ГОДУ .....	269
<i>Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е.</i> Предложения по совершенствованию действующего законодательства в части правового регулирования местного самоуправления .....	269
<i>Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е.</i> О законодательном обеспечении организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Российской Федерации .....	291
<i>Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е.</i> Правовые основы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе .....	310
<i>Кабанова И.Е.</i> Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации .....	353
<i>Петухов Р.В., Кабанова И.Е.</i> Проблемы правового регулирования межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Российской Федерации .....	384
<i>Шугрина Е.С.</i> Мониторинг судебной практики по вопросам удаления главы муниципального образования в отставку .....	409
<i>Шугрина Е.С.</i> Позиции Европейского Суда по правам человека, связанные с местным самоуправлением, сформулированные в делах против России .....	439

# Часть 1. Доклад о состоянии местного самоуправления в России: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления

## РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМА БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

Основным содержанием местного самоуправления как формы публично-территориальной самоорганизации граждан, является решение вопросов местного значения, под которыми Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) понимает вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В развитии любого муниципального образования территориальный аспект имеет, таким образом, первостепенное значение. Причем важнейшую роль тут играет не только его экономический потенциал (наличие полезных ископаемых, близость удобных транспортных магистралей и т.д.), но и характеристики более общего характера. Так, сельский характер территории является основанием для получения статуса сельского поселения, а урбанизированность, естественным образом, присуща городским поселениям. Малонаселенность является основанием для присвоения территории статуса межселенной, а инфраструктурная насыщенность — базовое требование для наделения статусом городского округа. Иначе говоря, уменьшение или

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

увеличение территории муниципального образования напрямую влияет на местное самоуправление, так как изменение размера в ту или иную сторону не может не отразиться на способности муниципальных властей эффективно обеспечивать нормальную жизнедеятельность населения.

Вместе с тем в политико-правовой системе современной России органы местного самоуправления, ориентированные на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования, одновременно призваны обеспечивать социально-экономическое развитие соответствующих территорий в качестве элемента комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, обуславливает *необходимость сбалансированного сочетания в организации и деятельности органов муниципальной власти общегосударственных, региональных и местных интересов*<sup>2</sup>. Однако опыт последних нескольких лет богат на примеры того, как в вопросах территориального развития муниципальных образований нарушается разумный баланс между местными интересами и интересами органов государственной власти. Ярким примером такого рода дисбаланса является принятие широко известного Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, предоставившего широкие возможности органам государственной власти субъектов Российской Федерации изымать у органов местного самоуправления полномочия и устанавливать по своему усмотрению порядок их формирования. Если проанализировать принимавшиеся несколько последних лет федеральными и региональными органами государственной власти решения в муниципальной сфере, то можно найти и другие примеры подобного рода дисбаланса интересов. Ниже на основе нескольких кейсов будет проанализирована практика ограничения интересов местного самоуправления в ча-

---

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

сти управления территориальным развитием муниципальных образований.

Наиболее показательным примером вторжения «государственного интереса» в вопросы территориального развития является набирающая обороты практика укрупнения сельских поселений и преобразования муниципальных районов, с входящими в их состав поселениями, в городские округа. В нашем прошлогоднем Докладе о состоянии местного самоуправления уже отпечатались тенденции сокращения количества муниципальных образований всех типов, за исключением городских округов, число которых все последние годы росло. Тогда общее количество сельских поселений, городских поселений и районов сократилось соответственно на 477, 52 и 35 муниципальных образований, а количество городских округов выросло на 28 муниципалитетов<sup>4</sup>.

За этими цифрами стояли два процесса — *укрупнение сельских поселений путем их объединения и преобразования муниципальных районов, с входящими в их состав сельскими и городскими поселениями, в городские округа*. Первый из них продолжается уже не первый год и затронул многие субъекты Российской Федерации, в то время как второй активизировался только в 2014 г., но очень быстро стал массовым в нескольких регионах. Судя по имеющимся данным в «отчетном» 2016 году преобразования муниципальных образований продолжались. Так, согласно статистическому бюллетеню Росстата,<sup>5</sup> по состоянию на 1 января 2017 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно, на 76, 3 и 4 муниципальных образований этого вида, в то время как количество городских округов возросло на 4 единицы (Табл. 1).

<sup>4</sup> Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. С. 31–32.

<sup>5</sup> Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2017 г.». Доступ: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2017/mes\\_upr2017.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/mes_upr2017.rar) (дата проверки 21.08.2017).



**Количество муниципальных образований в Российской Федерации  
по состоянию на 1 января 2016 г. и 1 января 2017 г.  
(на основании данных Росстата)**

В Российской Федерации	Муниципальные образования									
	всего	в том числе по типам							Поселения	
		муниц. районы	городские округа		внутри- город. районы	внутри- город. тер. (внутри- город. муниц. образование) города фед. значения	всего	в том числе		
			всего	в том числе с внутри- город. делением				город- ские	сель- ские	
на 1 января 2016 г.	22406	1788	563	3	19	267	19769	1592	18177	
на 1 января 2017 г.	22327	1784	567	3	19	267	19690	1589	18101	

В свою очередь, по данным ежегодного мониторинга Министерства юстиции Российской Федерации<sup>6</sup> в 2016 г. было осуществлено 38 объединений сельских поселений (происходили в Республике Коми, Удмуртской Республике, Алтайском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Липецкой и Саратовской областях) и одно объединение городского и сельского поселений в Кировской области. Минюстом также были зафиксированы случаи преобразования, предусматривавшие объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение и наделение его статусом городского округа (Табл. 2). Надо отметить, что значительная часть этих изменений фактически происходила в 2016 г., но узаконивающие их региональные законы вступали в силу с 1 января 2017 г. Именно поэтому они оказались не видны в статистических данных Росстата.

<sup>6</sup> Информационно-аналитические материалы Министерства юстиции Российской Федерации о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.). Доступ: [http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017\\_11283.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx) (проведено 01.08.2017).

**Муниципальные районы, на основе которых в 2016–начале 2017 гг.  
созданы городские округа**  
(на основании данных Минюста России)

<b>субъект Российской Федерации</b>	<b>название муниципального района, на основе которого создан городской округ</b>
Ставропольский край	Благодарненский, Георгиевский, Изобильненский, Ипатовский, Кировский, Нефтекумский, Новоалександровский, Петровский, Советский
Калининградская область	Багратионовский, Неманский, Полесский
Московская область	Зарайский, Истринский, Коломенский, Красногорский, Луховицкий, Люберецкий, Рузский, Павлово-Посадский, Шатурский
Сахалинская область	Углегорский
Тверская область	Осташковский

В результате преобразований, произошедших в 2016 — начале 2017 гг., в России появился второй после Магаданской области регион, состоящий только из городских округов, — им стала Сахалинская область. В целом же, по данным Минюста, в период с 1 января 2016 г. по 1 июня 2017 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось, соответственно, на 251, 35 и 23 муниципальных образований, а количество городских округов увеличилось на 22 единицы.

Подобного рода преобразования, вне зависимости от того, предусматривает ли они объединение нескольких сельских поселений в один крупный муниципалитет или же создание на базе муниципального района городского округа, приводит к увеличению и усложнению территории муниципального образования. Создание обширного по территории муниципального образования с большим количеством разнотипных населенных пунктов физически отдаляет местную власть от жителей. Негативное влияние увеличение территории муниципального образования на доступность органов местного самоуправления в 2017 г. было подтверждено результатами компьютерного моделирования, проведенного Фондом «Институт экономики города»<sup>7</sup>. Со-

<sup>7</sup> Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы территориальной доступности местного самоуправления Российской Федерации. Презентация к докладу на круглом столе Общественной палаты РФ «Территориальная доступность местного самоуправления в России. Как в условиях экономической оптимизации сохранить самый близкий к жителям уровень власти?» (27.07.2017). Доступ: <https://komitetgi.ru/news/news/3369/> (проверено 21.08.2017).

гласно полученным данным сегодня в среднем 3% населения страны (порядка 4 млн чел.) проживают на территориях с затрудненной и критической доступностью органов местного самоуправления. В случае повсеместного перехода от двухуровневой системы организации местного самоуправления с достаточной частой «сеткой» сельских и городских поселений, к одноуровневым городским округам, созданным в границах муниципальных районов, ухудшит транспортную доступность органов местного самоуправления в несколько раз. Так, моделирование на примере Нижегородской области показало, что в случае полного отказа от поселенческого уровня и переходе к муниципальной организации на основе только городских округов, в зоне затрудненной транспортной доступности органов местного самоуправления (15 км и более по дороге от центра городского округа) окажется вместо 2% жителей и 18% населенных пунктов этого региона, 15% жителей и 67% населенных пунктов соответственно. И напротив, на примере моделирования ситуации в Калининградской области видно, что возвращение к поселенческому уровню позволяет снизить количество жителей и населенных пунктов, имеющих трудности с доступом к местным органам власти, соответственно, с 10% до 3% и с 45% до 20%. Как хорошо видно из приведенных данных, в тех случаях когда большие по территории муниципальные образования включающие множество разноплановых населенных пунктов начинают доминировать в каком-либо субъекте Федерации, возникает вопрос о доступности муниципальной власти для жителей, возможности их полноценного участия в решении вопросов местного значения и, следовательно, о самой возможности в границах таких политико-территориальных образований осуществления местного самоуправления.

В ранее упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда № 30-П от 01.12.2015, проведено довольно четкое разграничение между территориальными уровнями местного самоуправления, согласно которому собственно самоуправляющимся является только поселенческий уровень, создаваемый с учетом естественного расселения людей и являющийся наиболее близким к населению. В свою очередь, верхний территориальный уровень, представленный муниципальными районами и городскими округами, сочетает в себе качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества

публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций. Соответственно, *в субъектах Федерации, полностью отказавшихся от поселенческого уровня, фактически не осталось самоуправляющихся территорий в собственном смысле этого понятия, т.к. если строго следовать логике Конституционного Суда, то городские округа уже не являются самостоятельным уровнем местного самоуправления.*

В ряде субъектов Российской Федерации, прежде всего в Московской области, энергично проводимые региональными властями мероприятия по изменению территориальной организации местного самоуправления, были встречены акциями протеста со стороны жителей преобразуемых муниципальных образований<sup>8</sup>. Такая реакция граждан не удивительна, т.к. создание городского округа на базе муниципального района, в состав которого входит сразу несколько сельских и городских поселений, меняет не только структуру власти и управления, но самым непосредственным образом влияет на повседневную жизнь обычных граждан. Тем не менее, несмотря на акции гражданского протеста против создания городских округов на основе муниципальных районов и крайне негативную оценку этого процесса экспертным сообществом, отраженную, в частности, в заключении Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека<sup>9</sup>, 3 апреля 2017 года был принят Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 62-ФЗ)<sup>10</sup>, кардинально изменивший правовой статус городского округа и порядок его образования. Надо отметить, что до принятия этого закона все реализовавшиеся на практике варианты преобразования муниципальных районов

<sup>8</sup> Например, см.: *Городецкая Н.* Местное самоуправление с реформой не справляется. Доступ: <http://kommersant.ru/doc/3226508> (проверено 21.08.2017).

<sup>9</sup> Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 31.03.2017. Доступ: <http://president-sovet.ru/documents/read/550/> (проверено 19.08.2017).

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

в городские округа не имели под собой прочной правовой основы<sup>11</sup>. После принятия Федерального закона № 62 объединение с городским округом всех поселений, входящих в состав муниципального района, с последующей его ликвидацией, перестало противоречить федеральному законодательству<sup>12</sup>. Хотя вопрос о законности осуществленных до его принятия преобразований остался открытым, так как этот закон не имеет обратной силы.

Само по себе формирование больших по территории муниципальных образований практикуется не только в России, но и в многих других странах начиная от Дании и заканчивая Австралией. Но и за рубежом нет единого мнения относительно укрупнения муниципалитетов. Однако создание на базе муниципального района, в состав которого часто входит несколько городских поселений и разнородные сельские поселения, в единые «квази» городские округа принципиально отличается от объединения двух-трех граничащих между собой муниципалитетов. В этом случае под вопрос ставится не только доступность местных органов власти, но вообще возможность гармоничного развития такой публично-территориальной единицы, в состав которой включены столь неоднородные территории. Как представляется, в этом случае мы имеем *яркий пример дисбаланса местных и государственных интересов, т.к. описанные выше преобразования чаще всего происходят по инициативе региональных властей, стремящихся повысить с их помощью эффективность управления и сэкономить бюджетные средства*. При этом, интересы муниципальных органов власти и местных жителей часто оказываются отодвинутыми на второй план и принесенными в жертву планам руководства регионов. Дисбаланс еще больше усиливается от того, что действующее законодательство не предусматривает необходимости непосредственного волеизъявления граждан для принятия решения о преобразовании района в городской округ. Участие же жителей ограничивается публичными

<sup>11</sup> Подробный анализ законности преобразования муниципального района, с входящими в его состав сельскими и городским поселения, в городской округ см.: *Шугрина Е.С., Петухов Р.В.* Особенности изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

<sup>12</sup> Подробный обзор изменений, внесенных Федеральным законом № 62-ФЗ см.: *Петухов Р.В.* Особенности создания городских округов на основе муниципальных районов // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 41–43.

слушаниями, результаты которых носят рекомендательный характер. Решение по данному важнейшему для развития объединяемых муниципальных образований вопросу принимают представительные органы, как правило, состоящие из десятка или чуть больше депутатов, для которых в действующем законодательстве почти не предусмотрено гарантий независимости.

В последние годы нарушение баланса между местным и государственным интересом в части развития территорий наблюдается не только при преобразовании муниципальных образований (в это случае она просто носит ярко выраженный характер). В ряде случаев сбои, ведущие к дисбалансу интересов, носят не очевидный характер и не опознаются в качестве таковых органами власти, принимающими соответствующие решения. Показателен в этом плане приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды», целью которого заявлено системное повышение качества и комфорта городской среды на всей территории Российской Федерации, что предполагает реализацию 400 комплексных проектов по благоустройству к 2020 г.<sup>13</sup>

Очевидно, что благоустройство является самым что ни есть вопросом местного значения и прямой обязанностью органов местного самоуправления, что прямо отражено в нормах Федерального закона № 131-ФЗ. Тем не менее в реализацию проекта «Формирование комфортной городской среды» вовлекается вся вертикаль власти. Официальным заказчиком программы является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, деньги на его реализацию выделяются в региональные бюджеты на основании соглашения между Минстроем и субъектами Российской Федерации. Перечень участвующих в программе муниципальных образований также определяется региональными властями. Свободы в выборе объектов благоустройства у органов местного самоуправления практически нет — по умолчанию ими являются места массового отдыха населения (парки), дворовые территории и наиболее посещаемые пространства. Подходы же к благоустройству также в значительной степени стандартизированы принятыми Минстроем России методическими и рекомендательными материалами, такими как «Основные

<sup>13</sup> Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды». Доступ: <http://www.minstroyrf.ru/trades/zhilishno-kommunalnoe-hozyajstvo/strategicheskoe-napravlenie-razvitiya-zhkhki-gorodskaya-sreda/> (проверено 23.08.2017).

принципы благоустройства дворовых территорий», «Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды» и «Библиотека образцов благоустройства и озеленения»<sup>14</sup>. Ограниченность номенклатуры объектов и типизация, предлагаемых Минстроем решений, ведут к тому, что муниципалитеты оказываются вынужденными подстраиваться под спускаемые сверху решения, а не следовать собственным планам и программам развития. Фактически федеральные и региональные органы власти вторгаются в компетенцию органов местного самоуправления по одному из ключевых вопросов местного значения и лишают их самостоятельности в его решении.

Такая интервенция со стороны органов государственной власти вряд ли является спланированным действием, но она *заставляет задуматься о роли местного самоуправления в систему власти и управления нашей страной*. Духу и букве конституционных норм о самоуправлении в большей степени соответствовала бы ситуация, когда из федерального и (или) регионального бюджета муниципальным образованиям целевым образом (может быть по результатам конкурса конкретных проектов) выделялись бы средства на благоустройство. При этом, объекты и порядок благоустройства определялся бы самими органами местного самоуправления при участии жителей. В существующем же виде Программа благоустройства отводит муниципалитетам чисто техническую функцию «полевых» исполнителей.

В логику ограничения дееспособности органов местного самоуправления в части управления территориальным развитием укладываются и некоторые другие решения последних лет. Так, в 2010 году было принято решение о создании Инновационного центра «Сколково» и принят Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее — Федеральный закон № 244-ФЗ)<sup>15</sup>, который, помимо прочего, предусматривал возможность передачи исполнения части полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и орга-

<sup>14</sup> С перечисленными документами можно ознакомиться на сайте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». Доступ: <http://www.gorodsreda.ru/index.php?id=recommendations> (проверено 23.08.2017).

<sup>15</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970

нов Фонда социального страхования Российской Федерации частному юридическому лицу – *управляющей компании*. В соответствии со ст. 5 указанного Закона управляющей компании было поручено решать значительную часть вопросов местного значения, ранее решавшихся на этой территории органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Причем в таком подходе новацией является не только передача большого количества полномочий органов власти разного уровня частному лицу<sup>16</sup>, но серьезное ограничение возможности органов местного самоуправления участвовать в управлении и развитии соответствующих территорий. *Фактически речь шла об исключении земельных участков, на которых расположено «Сколково», из юрисдикции муниципальной власти и создание нового административно-территориального образования*, в границах которого местное самоуправление фактически не осуществляется и, соответственно, проживающие здесь жители не имеют возможности участвовать в решении вопросов местного самоуправления ни непосредственно, ни через органы местного самоуправления. Такой подход контрастирует с организацией власти и управления в закрытых территориальных образованиях (ЗАО) и наукоградах, близких по характеру деятельности к «Сколково», но в которых местное самоуправление реализуется в полном объеме, как и в обычных муниципальных образованиях.

Апробированная на примере «Сколково» модель организации управления особыми административно-территориальными образованиями затем была развита в Федеральном законе от 01.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>17</sup>, Федеральном законе от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 473-ФЗ)<sup>18</sup> и в Федеральном законе от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>19</sup>. Имея некоторые особенности, в целом, предложен-

<sup>16</sup> Подробнее см.: *Кабанова И.Е.* Управляющая компания как способ управления территорией (на примере Сколково) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 3. 2017. С. 15–18.

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070.

<sup>18</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 26.

<sup>19</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.



ный этими законами механизм управления территориями идентичен. Учитывая, что в настоящее время в массовом порядке идет создание *территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)*, рассмотрим чуть подробнее именно эту разновидность административно-территориальных образований. ТОСЭРом является часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Функции по управлению этой территорией осуществляет управляющая компаниями — определяемое федеральным Правительством акционерное общество, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации (или как вариант дочернее хозяйственное общество такого акционерного общества).

На первый взгляд территория опережающего социально-экономического развития представляет собой «совместное предприятие» в котором участвуют три заинтересованные стороны — федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Несмотря на то, что решение о создании территории опережающего социально-экономического развития принимается в одностороннем порядке Правительством Российской Федерации, многие важные моменты решают трехсторонним соглашением между уполномоченным федеральным органом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования или муниципальных образований, на территориях которых создается ТОСЭР. Этим документом устанавливаются обязательства договаривающихся сторон о передаче управляющей компании в собственность, аренду или управление земельных участков и иных объектов недвижимости находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на ТОСЭР, а также порядок финансирования строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ТОСЭР за счет средств федерального бюджета, бюджета

субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования. Выполнение этого соглашения координируется и контролируется наблюдательным советом ТОСЭР, в состав которого входят представители всех трех его сторон, а также уполномоченный от управляющей компании.

Однако при более детальном анализе Федерального закона № 473-ФЗ становится понятно, что управляющая компания не только защищает интересы концессионеров, но, как и в случае со «Сколково», берет на себя решение части важнейших вопросов местного значения. Так, помимо управления ТОСЭР и создания благоприятных условий для его резидентов, управляющая компания в соответствии с ч. 1 ст. 10 рассматриваемого Закона, осуществляет следующие функции:

- подготавливает предложения о внесении изменений в генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов, схемы территориального планирования муниципальных районов, в границах которых расположена ТОСЭР, а также в правила землепользования и застройки указанных муниципальных образований;
- организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог;
- организует транспортное обслуживание на ТОСЭР;
- организует электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение на ТОСЭР;
- организует сбор, транспортировку твердых коммунальных отходов, строительство объектов, используемых для размещения и утилизации указанных отходов, а также благоустройство ТОСЭР;
- создает условия для обеспечения лиц, находящихся на ТОСЭР, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга таких лиц;
- осуществляет иные функции для обеспечения жизнедеятельности лиц, находящихся на ТОСЭР.

Как видно, перечисленные функции управляющей компании ТОСЭР практически полностью совпадают с вопросами местного значения городских (соответственно частям 20, 5, 7, 4, 18, 10 и 12 п. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ), сельских поселений (частям 10 и 12 п. 1 ст. 14) и городских округов (частям 26, 5, 7, 4, 24, 15 и 17 п. 1 ст. 16). Более того, Федеральный закон № 473-ФЗ предусматривает не только ограничение юрисдикции органов местного самоуправления в отношении территории опережающего социально-экономического разви-

тия, но полностью выводит соответствующие вопросы из компетенции городских и сельских поселений, в границах которых создана ТОСЭР. Согласно ч. 4 ст. 10 эти полномочия передаются управляющей компании на основании соглашения, заключаемого между этой организацией, уполномоченным федеральным органом и соответствующим органом местного самоуправления. Довольно сложно сказать насколько такое решение целесообразным с точки зрения качества и эффективности выполнения соответствующих публичных функций, но можно точно сказать, что их *передача частной компании, пускай и находящейся в федеральной собственности, мало соответствует конституционным принципам*, т.к. лишает жителей муниципального образования, в границах которого создается ТОСЭР, возможности самостоятельно или через органы местного самоуправления решать значительную часть вопросов местного значения. Как и в других рассмотренных выше случаях, *основная проблема Федерального закона № 473-ФЗ заключается в том, что он не предусматривает механизмов, обеспечивающих участие жителей в принятии решения о создании территории опережающего социально-экономического развития*. При этом, последствия создания ТОСЭР будут самым непосредственным образом отражаться на их повседневной жизни. Ведь фактически речь идет о появлении в муниципальных образованиях в лице управляющей компании второй власти, которая слабо контролируется органами местного самоуправления и полностью не подконтрольна населению.

В чем же причина участившихся случаев дисбаланса государственных и местных интересов в части территориальной организации местного самоуправления? Как представляется, *основной причиной попыток вывести из юрисдикции органов местного самоуправления какие-либо территории или ограничить их компетенцию на них, является серьезный дефицит доверия к муниципальным властям со стороны органов государственной власти*. Отсутствие доверия хорошо объясняет желания руководства части субъектов Российской Федерации кардинально сократить количество муниципальных образований, а следовательно, увеличить их подконтрольность и встроенность в региональную систему власти и управления. В этом смысле показательно, что компании по преобразованию муниципальных районов в городские округа часто начинают команды недавно возглавивших регион губернаторов. Это,

например, Московская область, Калининградская область и имеющий все шансы присоединиться к ним в ближайшее время Пермский край. И, напротив, в тех субъектах Российской Федерации, в которых между региональными и местными властями сложились более-менее доверительные отношения, укрупнений и объединений муниципалитетов либо вообще не происходят, либо осуществляются точно и с учетом мнения и интересов населения и органов местного самоуправления. В случае с приоритетным проектом «Формирование комфортной городской среды», инновационным центром «Сколково», территориями опережающего социально-экономического развития и прочими близкими по правовому статусу территориями, недоверие к органам местного самоуправления проецируется с федерального уровня. Федеральные министерства и ведомства, опасаясь, по всей видимости, за судьбу закрепленных за ними проектов, стремятся обеспечить себе максимальные возможности для контроля. Насколько обоснованными являются причины недоверия органов государственной власти обоим уровням к органам местного самоуправления, вопрос открытый и требует отдельного и специального изучения.

Тем не менее вне зависимости от того, какие причины лежат в основе разбалансировки государственных и местных интересов в части территориального развития муниципальных образований, *ситуация, когда часть муниципального образования и особенно население территории фактически лишается возможности осуществлять местного самоуправления, не может быть признана нормальной*. Прежде всего потому, что закрепленная в действующей Конституции возможность населения самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, не может быть ограничена без должных на то оснований. А недоверия со стороны органов государственной власти к институту местного самоуправления, если такое действительно имеет место быть, должно служить основанием для его дальнейшего совершенствования, а не свертывания.

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: БАЛАНС ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации*

В 2017 г. фокус внимания федеральных органов власти направлен на решение вопросов местного значения, что отчетливо проявляется на примере реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (далее — приоритетный проект<sup>20</sup>). В рамках приоритетного проекта на благоустройство территорий и реализацию единых принципов формирования комфортной городской среды из федерального бюджета выделено 25 млрд руб., а общий объем финансирования только в текущем году<sup>21</sup> составляет 42 млрд руб. Эти средства направляются муниципалитетам, принявшим современные правила благоустройства, выстроившим системы уборки, озеленения и освещения территории. В текущем году такие программы утвердили 1657 муниципальных образований из 22 136<sup>22</sup>. Прослеживается прямая связь между расходами на благоустройство территории и ростом доходной части местного бюджета<sup>23</sup>. Благоустроенная территория становится экономически развитой территорией, у которой появляются

<sup>20</sup> <http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/337/pasport-prior.-proekta-i-gorsreda.pdf>

<sup>21</sup> Приоритетный проект реализуется с 2016 по 2021 гг.

<sup>22</sup> Общее количество муниципальных образований по данным Минюста России по состоянию на 1 мая 2017 г. <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

<sup>23</sup> См.: Экспертная дискуссия по вопросам преобразования муниципальных районов в городские округа // <http://131fz.ranepa.ru/post/455>.

финансовые ресурсы для решения вопросов местного значения и поддержания комфортной среды жизнедеятельности.

В основе реализации программ благоустройства заложены принципы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, их активного вовлечения в преобразование среды проживания, обустройства придомовой территории, становящейся «территорией общих действий» для органов местного самоуправления, общественных организаций, волонтеров, граждан. Вовлеченность граждан в принятие решений отличает местное самоуправление от управления территорией. Однако столь же сильна в реализации приоритетного проекта тенденция к осуществлению управления развитием территорий из единого центра, проявляющаяся в унификации органами государственной власти конкретных мер благоустройства (см., например, Методические рекомендации Минстроя России) и замене местного самоуправления государственным управлением территорией.

Баланс между государственным управлением и местным самоуправлением зиждется на относительно сопоставимых экономических возможностях — местное самоуправление должно обладать хотя бы минимальными финансовыми ресурсами для самостоятельного решения местных вопросов, с тем, чтобы в меньшей степени зависеть от федерального и регионального центров. Источником экономического развития может стать повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований и привлечение частных инвестиций, что зафиксировано в качестве задач в Плане реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденном в 2017 г.

Экономическое развитие территории не сводимо к повышению ее инвестиционной привлекательности, однако реализация комплекса мер, направленных на создание благоприятных условий для субъектов инвестиционной деятельности, способствует экономическому развитию муниципальных образований как непосредственно (финансовое поощрение лидеров рейтинга инвестиционной привлекательности муниципалитетов, гранты муниципалитетам, возглавляющим рейтинг эффективности органов местного самоуправления, одним из показателей которого является состояние инвестиционного климата), так и опосредованно (повышение уровня занятости жителей и собираемости НДФЛ, появление новой инфраструктуры, создаваемой инвесторами).

Рейтинги инвестиционной привлекательности не только дают дополнительные возможности для развития территории и являются реальными инструментами экономического роста (к примеру, в Челябинской области объем финансового поощрения муниципальных образований — лидеров составляет 2 млн руб., в Свердловской области — около 10 млн руб., в Курганской области наиболее эффективные муниципалитеты получают от 1 до 2 млн руб.<sup>24</sup>), но и позволяют потенциальным инвесторам оценить готовность органов местного самоуправления к сотрудничеству, вклад органов местного самоуправления в улучшение делового климата в регионе в целом. Однако вышеперечисленные рейтинги институционально не связаны с Национальным рейтингом состояния инвестиционного климата, в котором в 2017 году впервые приняли участие все регионы России, соответственно нет унифицированного подхода к поощрению муниципальных образований, вносящих вклад в улучшение инвестиционного климата в субъекте РФ. Муниципалитет могут поддержать, если стратегия его социально-экономического развития согласуется с планами региональных и федеральных властей по использованию данной территории, и могут отказать в поддержке в случае различного видения развития территории.

Развитие территории может проходить по сценарию, удовлетворяющему интересам государства, либо в интересах местного самоуправления, возможен и компромиссный вариант, но для его реализации необходимо, чтобы местное самоуправление выступало равноправным партнером государственной власти и самостоятельным субъектом управления.

В масштабах государства отсутствует единообразное регулирование экономической и инвестиционной политики муниципальных образований, позволяющее обеспечить баланс частных интересов инвесторов, интересов населения муниципального образования и государственных интересов. В зависимости от типа территории (свободные экономические зоны, особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), отдельные территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, территории свободного порта Владивосток,

<sup>24</sup> По информации Ассоциации сибирских и дальневосточных городов <http://www.asdg.ru/>.

инновационных центров «Сколково» и «Иннополис», моногорода (313 муниципальных образований<sup>25</sup>), закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО — 40 муниципальных образований<sup>26</sup>), наукограды (14 муниципальных образований<sup>27</sup>), вовлеченности в федеральные и региональные программы территориального развития, участия в национальных мегапроектах, вхождения в производственные, научно-производственные, инновационные кластеры, территориям предоставляются различные меры поддержки, недоступные для иных территорий и не складывающиеся в государственную систему мер поддержки экономического развития муниципальных образований, тогда как руководители муниципальных образований в качестве основного источника улучшения социально-экономической ситуации рассматривают именно государственные дотации и субсидии.

Однако и в этом вопросе необходимо соблюдение баланса, способном достижения и поддержания которого могут являться правовые механизмы, позволяющие реализовывать муниципальные программы развития при поддержке государства (по аналогии с инициативным бюджетированием — получение государственной финансовой поддержки в определенной пропорции к средствам местного бюджета либо иным, привлеченным муниципальным образованием средствам, выделенным на реализацию муниципальной программы), но без подмены муниципальных программ и муниципальных интересов государственными.

Значительная часть ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типа, наукоградов, инновационных и производственных кластеров, расположена в зонах притяжения городских агломераций, что в целом согласуется с мировым трендом. Но концентрация ресурсов в агломерации приводит к усилению диспропорций социально-экономического развития и замедлению развития экономики отдельных муниципальных образований, входящих в состав агломерации, в силу преобладающего восприятия агломерации как инструмента трансформации соседствующих муниципалитетов в единое муниципальное образование, а не инструмента развития межмуници-

<sup>25</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р. Список периодически обновляется, за 2015–2016 г. из него было исключено 6 позиций.

<sup>26</sup> Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508.

<sup>27</sup> <http://naukograds.ru/>.



пального сотрудничества. Агломерации, насаждаемые «сверху», характеризуются наращиванием экономических и социальных проблем, тогда как агломерации, создаваемые в результате межмуниципального сотрудничества, являются способом решения указанных проблем на основе кооперации и координации действий по реализации местного самоуправления.

При существующем высоком уровне дифференциации муниципальных образований целесообразной выглядит разработка документа, содержащего критерии и порядок принятия решений о создании территорий с преференциальными условиями ведения предпринимательской деятельности и выборе моделей управления ими. Для модели управления территорией со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности в форме ОЭЗ (по состоянию на 1 января 2017 г. было 26 ОЭЗ<sup>28</sup>, в настоящее время насчитывается 23 ОЭЗ<sup>29</sup>, при этом только 4 ОЭЗ относительно эффективны по данным Счетной палаты РФ<sup>30</sup>) или ТОСЭР (создано 41 ТОСЭР<sup>31</sup>) и ряда иных, характерно создание управляющей компании в форме акционерного общества, однако для решения задач развития территорий с одновременным сохранением права населения на местное самоуправление и защитой прав и законных интересов физических и юридических лиц предпочтительным является выбор моделей, предполагающих не делегирование публичных полномочий частным лицам (управляющей компании), а привлечение частных лиц к осуществлению публичных полномочий на паритетных началах.

ОЭЗ и ТОСЭР создаются, исходя из экономической эффективности, при оценке которой важно принять во внимание все факторы, т.к., с одной стороны, получение статуса, к примеру, ТОСЭР приводит к тому, что резиденты ТОСЭР на протяжении 10 лет с момента получения ими этого статуса освобождаются от уплаты земельного налога (что уменьшает поступления в местный бюджет), с другой стороны, особый правовой режим (значительные льготы по уплате налога на прибыль, страховых взносов и т.п., временное освобождение

---

<sup>28</sup> <http://government.ru/info/27260/>.

<sup>29</sup> Данные о количестве ОЭЗ озвучены Д. Козаком 15 мая 2017 г. на совещании «О развитии особых экономических зон» <http://government.ru/news/27660/>

<sup>30</sup> <http://audit.gov.ru/activities/control/29969/>

<sup>31</sup> По данным СПС «КонсультантПлюс».

от уплаты ряда налогов), способствует привлечению инвестиций в экономику муниципального образования. Решения о создании ТОСЭР принимаются Правительством РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа (Минэкономразвития РФ). Установленная законодательством процедура создания ТОСЭР не предусматривает выявления мнения местного населения по этому вопросу, несмотря на то, что эти решения непосредственно затрагивают муниципальные образования, на территории которых создаются ТОСЭР, обязывая их заключать соглашения о создании ТОСЭР с Минэкономразвития РФ и высшим исполнительным органом власти субъекта РФ, устанавливающие обязанность по передаче управляющей компании полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности.

Инвестиции, привлеченные в экономику муниципального образования, могут быть частными, муниципальными (в настоящее время отмечается незначительная доля инвестиционных расходов в общих расходах муниципальных образований, что связано с ограниченностью собственных финансовых ресурсов) и государственными (привлекаемыми из бюджетных фондов непосредственно, а также в рамках различных государственных программ, и направляемыми получателям в качестве субсидий).

Частные инвестиции привлекаются муниципальными образованиями от любых физических и юридических лиц, а также их объединений. Привлечение средств физических (самообложение граждан) и юридических лиц (пожертвования) для использования в целях решения вопросов местного значения в пользу муниципальных образований, а также их участие в выполнении работ и оказании услуг на добровольной и безвозмездной основе для муниципальных нужд в целях решения вопросов местного значения, является механизмом повышения доходов местных бюджетов и (косвенно) повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования, но не являются инвестициями в формально юридическом значении этого термина, за исключением вложения средств самообложения граждан в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта для решения для решения конкретных вопросов местного значения.

Получение территорией специального статуса (например, ТОСЭР), может быть направлено не на привлечение частных, а на получение государственных (бюджетных) инвестиций. Именно участие муниципальных образований в государственных программах (например, на финансирование программы «Комплексное развитие моногородов» в 2014–2016 гг. из федерального бюджета в виде субсидий направлено 14,7 млрд руб., предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления субсидии на 2017 г. и плановый период 2018–2019 гг. в общей сумме 15,9 млрд руб.<sup>32</sup>) и взаимодействие с институтами развития зачастую является ключевым фактором повышения уровня их финансовой обеспеченности, в связи с чем представляется целесообразным создание механизма, гарантирующего участие в такого рода программах всех типов муниципальных образований.

Наполняемость регионального бюджета в результате деятельности органов местного самоуправления, направленной на повышение собираемости налогов на территории муниципального образования, не коррелирует с повышением бюджетной обеспеченности конкретного муниципального образования. В законодательстве отсутствуют механизмы межбюджетной поддержки муниципалитетов, обеспечивающих наличие и увеличение объектов налогообложения вследствие активной политики повышения инвестиционной привлекательности, за счет средств регионального бюджета, поэтому в зависимости от наличия «доброй воли» регионального руководства муниципальные образования — лидеры по привлечению инвестиций в регионе, могут быть как простимулированы, так и «проигнорированы». Более того, активно привлекающее инвестиции муниципальное образование может столкнуться с отрицательными межбюджетными трансфертами — субвенцией в бюджет более высокого уровня, если налоговые доходы по единым нормативам в данном муниципальном образовании в два и более раз превышают средний уровень по региону.

Вопросы организации привлечения инвестиций в экономику муниципального образования непосредственно не выделены среди вопросов местного значения. В целом, оставление законодателем во-

<sup>32</sup> Данные опубликованы в рамках проверки Счетной палатой РФ эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014–2016 гг. Более подробно об этом см.: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/29167?sphrase\\_id=4980663](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/29167?sphrase_id=4980663).

просов повышения инвестиционной привлекательности «за рамками» вопросов местного значения выглядит оправданным, т.к. в обратной ситуации на органы местного самоуправления и население возлагалась бы несоразмерная их ресурсам задача, из-за комплексности и взаимосвязанности факторов, влияющих на инвестиционный климат.

Среди отдельных способов повышения инвестиционной привлекательности, применение которых относится к полномочиям органов местного самоуправления, можно выделить такие меры, как:

1. Поддержка инвесторов с помощью инструментов налоговой политики, в частности, предоставления инвестиционного налогового кредита<sup>33</sup>, предоставления льгот по уплате местных налогов<sup>34</sup>, освобождения (полного или частичного) от уплаты земельного налога на земельные участки, используемые инвесторами<sup>35</sup>. Причиной точечного, а не абсолютного, применения этих инструментов, ведущего к низкой эффективности налоговой политики в масштабах государства из-за неоптимального размера установленных налоговых ставок и налоговых льгот, является то, что органы местного самоуправления, имея низкую долю местных налогов в доходах местного бюджета и изыскивая дополнительные резервы для его пополнения, вынуждены устанавливать максимальные налоговые ставки. Соответственно, это препятствует использованию ставок и льгот по местным налогам в качестве инструментов повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований.

2. Обеспечение взаимодействия с инвесторами и региональными властями как с использованием очных, так и дистанционных форм взаимодействия, а также оказание информационной и консультационной поддержки и предоставление инвесторам в электронном виде муниципальных услуг, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в многофункциональных центрах (МФЦ) либо в центрах услуг для бизнеса. Муниципальные услуги для бизнеса доступны вследствие широкой сети МФЦ (к 2017 г. создано 2 752 МФЦ, 10 199 территориально обособленных структурных подразделений в населенных

<sup>33</sup> Реализуется в рамках муниципальной поддержки приоритетных инвестиционных проектов Красноярского района Астраханской области <http://krasniyar.ru/article/article/view/14940>.

<sup>34</sup> Реализуется в рамках муниципальной поддержки инвестиционной деятельности на территории города Смоленска <http://www.smoladmin.ru/gostyam-i-zhitelyam/investicii/v-pomosch-investoru/>.

<sup>35</sup> Реализуется в рамках муниципальной поддержки инвестиционной деятельности в городском округе Тольятти <http://docs.cntd.ru/document/94605411>.

пунктах с численностью жителей до 5 000 человек, 312 офисов на базе привлекаемых организаций<sup>36</sup>) и возможности предоставления нескольких услуг на основании одного обращения.

Качественное повышение взаимодействия участников инвестиционного процесса дает создание отдельного управляющего органа (дирекции, проектного офиса), несущего полную ответственность за разработку и реализацию инвестиционного проекта, и обеспечивающего сопровождение инвестиционного проекта по принципу «одного окна». В состав проектного офиса входят представители как региональной, так и местной власти, что может способствовать выстраиванию неформальных отношений между ними.

3. Ускорение процесса получения разрешения на строительство, ускорение сроков оказания услуг, связанных с подключением к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, сетям газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, ускорение процесса предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, постановки недвижимого имущества на кадастровый учет и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Альтернативным вариантом является создание муниципальными образованиями технопарков (индустриальных парков, промышленных парков, агропарков), в которых инвесторам предлагается место для размещения производств с точками подключения к инженерной инфраструктуре. Совершение указанных процедур, например, выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, относится к полномочиям органов местного самоуправления, поэтому они имеют реальные рычаги влияния на осуществление как муниципальных инвестиционных проектов, так и на реализацию инвестиционных проектов регионального и федерального уровня.

4. Использование муниципально-частного партнерства или концессионных соглашений. Подавляющее большинство проектов с участием частных партнеров реализуется посредством концессионных соглашений (по данным Национального центра государственно-частного партнерства, доступным на платформе поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА»), в настоящее время среди проектов

---

<sup>36</sup> Доклад о предоставлении государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры и внедрении механизмов оценки их качества. Более подробно об этом см.: [http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/05/MFC\\_Report.pdf](http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/05/MFC_Report.pdf).

с участием муниципальных партнеров на эксплуатационный этап выведено 1300 проектов). Для экономики муниципального образования наибольший интерес представляют объекты коммунальной и энергетической инфраструктуры (1204 проекта на эксплуатационном этапе), объекты социальной инфраструктуры (объекты образования, культуры, здравоохранения, рекреационные и спортивные объекты — всего 68 проектов на эксплуатационном этапе), объекты дорожной инфраструктуры (8 проектов на эксплуатационном этапе)<sup>37</sup>. Однако с уменьшением количества полномочий органов местного самоуправления и их передачи на государственный уровень сокращаются и возможности для развития муниципально-частного партнерства, поскольку проект муниципально-частного партнерства реализуется для решения вопросов местного значения либо осуществления переданных в установленном порядке государственных полномочий.

Согласно законодательству<sup>38</sup>, полномочия глав муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства подлежат определению в уставах муниципальных образований. В 2016–2017 г. прокуратура активизировала проверки по соблюдению этого требования, в результате которых были выявлены нарушения в части отсутствия указанных полномочий в уставах. Помимо этого, при отсутствии определенного главой муниципального образования на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства органа местного самоуправления, подобное бездействие, по мнению прокуратуры, поддержанному судебной практикой, ущемляет права субъектов предпринимательской деятельности, делает невозможным осуществление органами местного самоуправления полномочий в названной сфере в целях привлечения инвестиций и создает предпосылки для коррупционных проявлений<sup>39</sup>.

По данным Минюста России, динамика изменений, произведенных в 2016 году и начале 2017 г. и затронувших в общей сложности 36 из 85

<sup>37</sup> <http://www.pppi.ru/projects>.

<sup>38</sup> Ст. 18 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>39</sup> См.: Решение Николаевского районного суда Волгоградской области от 23 августа 2016 г. по делу № 2а-489; Решение Пристенского районного суда Курской области от 29 марта 2017 г. по делу № 2а-52/2017 ~ М-48/2017 // Акты размещены в Государственной автоматизированной системе (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>.

субъектов Российской Федерации, подтверждает тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-72 в 2016 г., -193 за 4 месяца 2017 г.), и прежде всего — сельских поселений (-69 в 2016 г., -161 за 4 месяца 2017 г.), а также по увеличению количества городских округов (+4 в 2016 г., +18 за 4 месяца 2017 г.)<sup>40</sup>. Эти тенденции усиливаются в связи с установленной в 2017 г. в законодательстве возможностью ликвидации муниципальных районов в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом. Для целей развития муниципально-частного партнерства в законодательстве должны быть урегулированы имущественные последствия прекращения правосубъектности муниципальных образований, а именно, порядок определения исполнителя расходных обязательств муниципального образования и исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями, заключенными от имени преобразованных муниципальных образований.

5. Формализация направленных на устойчивое экономическое развитие муниципального образования мероприятий в документах стратегического планирования в привязке к полномочиям органов местного самоуправления. Задача повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования должна решаться в контексте социально-экономического развития региона в целом, и адекватно вписываться в общую систему взаимосвязанных проектов регионального развития, ранжированных с позиций пространственных и временных приоритетов. Факультативным элементом стратегии социально-экономического развития муниципального образования может быть территориальный бренд, определяющий место территории на производственной, туристической, кулинарной и т.п. картах России. В целях привлечения инвесторов можно сделать акцент как на эксплуатации уже имеющихся ресурсов, усилении конкурентных позиций, так и на создании нового образа, разработку потенциально перспективных направлений. Для успеха местного бренда важна скоординированная работа органов местного самоуправления и жителей по его осознанному выбору и продвижению. В свою очередь, эффективный и успешный бренд оказывает влияние на развитие туристической инфраструктуры, культуры потребления («выбирай свое, покупай родное»), повышение узнаваемости территории.

<sup>40</sup> <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

Полезным инструментом позиционирования муниципального образования как участника инвестиционной деятельности является паспорт муниципального образования, отражающий его конкурентные преимущества, и содержащий информацию о формах государственной и муниципальной поддержки инвестиционной деятельности; перечень инвестиционных площадок для размещения инвестиционных объектов; перечень реализованных, реализуемых и планируемых к реализации инвестиционных проектов; порядок прохождения административных процедур для реализации инвестиционных проектов, с указанием контактной информации об органах государственной власти и местного самоуправления, а также иных организациях, участвующих в инвестиционном процессе.

6. Мониторинг объектов муниципального имущества (прежде всего, недвижимого) с целью включения объектов, свободных от прав третьих лиц, высвобождаемых, неэффективно используемых, в инвестиционный процесс в качестве инвестиционных площадок. Составление и ведение перечня сформированных объектов, находящихся в муниципальной собственности, и представляющих интерес для инвесторов, важно не только для улучшения инвестиционного климата, но и для повышения доходов местных бюджетов посредством внедрения новых моделей социально-экономического развития, которые косвенно также влияют на повышение инвестиционной привлекательности, в частности, для предоставления имущества по модели *sharing economy* — экономики сотрудничества (совместной экономики). Как правило, предоставляется такое имущество, находящееся в муниципальной собственности и свободное от прав третьих лиц, как транспортные средства, площадки общественных пространств, офисные и коворкинг-помещения. Пользователями сервисов *sharing economy* в рамках межмуниципального сотрудничества могут быть и сами муниципалитеты, что является перспективным направлением экономики сотрудничества и средством для решения задач их социально-экономического развития. Однако совместная экономика еще только начинает развиваться в российских городах-миллионниках (например, Uber — сервис для поиска, вызова и оплаты такси или частных водителей, есть лишь в 16 крупнейших российских городах<sup>41</sup>, не гово-

<sup>41</sup> <https://www.uber.com/ru/cities/>.



ря о сервисах велопроката и иных). Sharing economy сейчас на муниципальном уровне (за исключением Москвы и ряда крупных городов) представляет собой в большей степени средство развития местного сообщества, базирующееся на эффективном использовании новых информационных технологий и распределении имеющихся у людей ресурсов путем передачи их в дар, аренды, совместного использования, перепродажи или обмена в рамках определенной территории, нежели инструмент, оказывающий непосредственное влияние на экономику муниципального образования.

Представленные практики мер экономического развития муниципальных образований являются достаточно распространенными и эффективными, что, однако, не исключает и иных практик управления экономическим развитием. Важно, чтобы на законодательном уровне муниципальные образования, применяющие вышеприведенные и иные способы повышения инвестиционной привлекательности территории и активно занимающиеся вопросами экономического развития, были защищены от изъятия в одностороннем порядке полномочий органов местного самоуправления и изъятия результатов своей работы.

## **КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПОИСК БАЛАНСА ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

*Орлов Андрей Викторович, заместитель директора Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектованность штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления, набор личностных и профессиональных компетенций, которыми обладают разные по уровню сотрудники органов местного самоуправления).

Общая характеристика кадрового состава органов местного самоуправления

По данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2017 года деятельность органов местного самоуправления обеспечивают около 305,5 тыс. муниципальных служащих и 117,4 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими (депутаты, выборные должностные лица). По социально-демографическому составу 77% муниципальных служащих — женщины, 33% — лица не старше 35 лет и 6% — не старше 25 лет, 89% — лица с высшим образованием, причем 28% с высшим экономическим образованием,

14% с высшим юридическим образованием, 8% обучались по специальности «Государственное и муниципальное управление», 7% с двумя высшими образованиями, 0,5% с ученой степенью<sup>42</sup>. Более подробная информация о составе сотрудников органов местного самоуправления по типам муниципальных образований представлена в *Табл. 1*.

*Таблица 1*

**Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам**  
(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)

муниципальные служащие	ВСЕГО	мужчины		женщины		18–35 лет		36–50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
муниципальных районов	115,5	28,8	25	86,7	75	37,9	33	49,5	43	28,0	24	107,8	93
городских поселений	15,4	3,9	25	11,5	75	5,2	34	6,6	43	3,6	23	13,3	86
сельских поселений	58,7	11,8	20	46,9	80	17,1	29	24,3	41	17,3	29	38,8	66
городских округов	109,5	25,7	23	83,8	77	39,5	36	44,1	40	25,9	24	105,0	96
городских округов с делением	1,6	0,3	18	1,3	82	0,4	25	0,8	51	0,4	23	1,5	96
<i>в т.ч. городских округов — административных центров субъектов Российской Федерации</i>	54,8	13,0	24	41,8	76	21,6	39	20,9	38	12,4	23	53,3	96
внутригородских районов	1,1	0,4	35	0,7	65	0,4	38	0,5	40	0,2	22	1,1	99
внутригородских территорий городов федерального значения	3,7	0,9	25	2,8	75	1,2	33	1,5	40	1,0	27	3,5	95
ВСЕГО	305,5	71,7	23	233,8	77	101,8	33	127,2	42	76,5	25	271,0	89

Вышеприведенные данные со всей очевидностью свидетельствуют, что большая часть муниципальных служащих имеет высшее образование, однако в условиях современного мира их профессиональные зна-

<sup>42</sup> По информации, размещенной на сайте Минюста России: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

ния, умения и навыки нуждаются в постоянном обновлении и развитии. Особенно это актуально в связи с постоянно меняющимся законодательством и активным внедрением в практику деятельности органов власти современных IT-технологий, проектного метода управления.

Большое значение имеет обеспечение притока молодых квалифицированных специалистов в органы местного самоуправления. Согласно данным Росстата России более половины работающих в органах местного самоуправления людей, относятся к двум старшим для этого вида трудовой деятельности категориям — 40–49 лет (26%) и 50–59 лет (27%). В свою очередь, молодые специалисты (до 30 лет) составляют лишь 16% от общего количества работников муниципальных органов власти. Это означает одновременное наличие двух взаимосвязанных задач: поддержание высокой квалификации действующих муниципальных служащих и обеспечение притока в данную сферу молодых управленческих кадров.

В последнее время довольно отчетливо проявляются следующие тенденции:

1) Изменения федерального законодательства в контексте муниципальных кадров являются внутренне противоречивыми и взаимоисключающими. С одной стороны, увеличивается определенная встроенность муниципальных образований (системы муниципального управления) в единую вертикаль власть (массовый отказ от прямых выборов глав муниципальных, введение такого способа замещения должности главы муниципального образования как избрание по результатам конкурса, перераспределение полномочий и т.д.). Это предполагает у глав муниципальных образований качества скорее менеджера-исполнителя, чем лидера. С другой стороны, все активнее меняется законодательство, связанное с развитием территории, формированием бренда, повышением ее инвестиционной привлекательности. Это требует от глав муниципального образования качеств лидера, политика, которому будет доверять бизнес.

2) Устойчивая тенденция на укрупнение муниципальных образований (например, преобразование муниципальных районов в городские округа), складывающаяся в ряде субъектов РФ приводит к тому, что территориями управляют не выборные лица, но муниципальные служащие, что влечет необходимость приведения квалификации этих лиц в соответствие с формальными требованиями по уровню обра-

зования, а в ряде случаев — их обучения, переподготовки. При этом, муниципальные образования не всегда в состоянии самостоятельно справиться с данной задачей, по причине ограниченности ресурсов.

3) На количественные показатели кадрового состава органов местного самоуправления значительное влияние оказывают установленные в субъектах РФ нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего по субъекту.

### **Подготовка кадров для работы в органах местного самоуправления**

Федеральным законом от 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ введен новый подход к установлению квалификационных требований к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей муниципальным служащим. Данные требования устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Кроме того, должностной инструкцией муниципального служащего может быть установлено требование к наличию образования по конкретной специальности, направлению подготовки<sup>43</sup>.

Минтрудом России предлагается внедрение на муниципальной службе квалификационных требований, по своему содержанию подразделяющихся на: базовые квалификационные требования, предъявляемые для замещения всех должностей муниципальной службы, и функциональные квалификационные требования, предъявляемые для замещения должностей муниципальной службы в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности. Ба-

---

<sup>43</sup> Более подробно об этом см.: статья 9 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

зовые квалификационные требования в части требований к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки составляют основу типовых квалификационных требований и устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, на основе которого формируются квалификационные требования в муниципальных правовых актах и должностных инструкциях муниципальных служащих. Функциональные квалификационные требования, по мнению Минтруда России, необходимо делить на общие квалификационные требования в конкретной области деятельности (единые для всех ее видов) и дополнительные квалификационные требования (специализированные для вида деятельности в конкретной области деятельности)<sup>44</sup>.

В этой связи уместно обратить внимание на цифры, содержащиеся в *Табл. 1*, и соотнести их с количеством муниципальных образований. Тогда получается следующая картина: в администрациях 1700 муниципальных районов работает 115 тысяч муниципальных служащих; в администрациях 18 тысяч сельских поселений — 59 тысяч муниципальных служащих. Иными словами, если в администрации муниципального района работает в среднем 60–70 служащих, то в сельских поселениях — 3 человека. Это означает, что если в городских округах, муниципальных районах у муниципальных служащих возможна специализация, то в сельских поселениях сотрудники должны обладать универсальными компетенциями и быть способными выполнять разную деятельность.

Очевидно, что следует уделять значительно большее внимание целевому бюджетному обучению молодых людей по тем специальностям, которые нужны муниципалитету. Правовая основа для заключения договоров на целевое обучение есть, но вот ресурсов на то, чтобы наполнить эту основу реальным содержанием явно недостаточно. Данную проблему могли бы решать государственные программы, внедрение механизмов софинансирования.

<sup>44</sup> Минтруд России разработал Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям, Перечень областей и видов профессиональной служебной деятельности, в соответствии с которыми муниципальные служащие исполняют должностные обязанности, Справочник типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. Более подробно см. на сайте Минтруда России: [http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/municipal\\_service/0](http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/municipal_service/0).

Анализ спектра государственных образовательных стандартов показывает, что в настоящее время занятия по тематике местного самоуправления в той или иной форме проводятся: в школах<sup>45</sup>; в вузах при обучении по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция»; в рамках системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и иных сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления. Согласно приказам Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 и от 10.12.2014 № 1567 из стандартов подготовки бакалавров-юристов и бакалавров-управленцев исключено требование по обучению местному самоуправлению; содержащиеся в стандартах формулировки компетенций слишком широки и мало связаны с необходимостью обучения муниципальной специфики; местное самоуправление продолжает рассматриваться только как «довесок» государственного управления. Вместе с тем местное самоуправление обладает существенной спецификой. Назрела необходимость создания учебно-методического объединения — УМО — по местному самоуправлению (возможно в качестве соответствующего направления, профиля), формировании отдельных образовательных стандартов (или иных правил в сфере образования), координации работы с заказчиками образовательных услуг, связанных с местным самоуправлением.

Данная ситуация актуализирует важность разработки специальных программ переподготовки, повышения квалификации сотрудников органов местного самоуправления. Одним из вариантов решения названных проблем могло бы стать открытие «Корпоративного университета управления для органов местного самоуправления».

По данным Минюста России, в 5,8 тыс. муниципальных образованиях действуют муниципальные программы подготовки (повышения квалификации) муниципальных служащих, при этом 49,5 тыс. муниципальных служащих прошли переподготовку или повышение квалификации в 2015 году, еще 5,6 тыс. проходят или прошли ее в начале

---

<sup>45</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 10 июня 2012 года №805, 21 апреля ежегодно отмечается «День местного самоуправления». В 2017 году эта дата включена в перечень мероприятий Календарного плана Министерства образования и науки Российской Федерации, посвященного памятным датам и событиям российской истории и культуры, государственным и национальным праздникам Российской Федерации на 2016/2017 учебный год. Как правило, речь идет об открытых уроках, проводимых в школах в день местного самоуправления, иных аналогичных мероприятиях.

2016 года. В *Табл. 2* представлены данные о получении дополнительного профессионального образования сотрудниками органов местного самоуправления, составленные на основе данных, размещенных на сайте Росстата России по состоянию на 1 сентября 2017 года.

*Таблица 2*

**Сведения о получении дополнительного профессионального образования сотрудниками органов местного самоуправления**

	Получили дополнительное профессиональное образование — всего, человек	Из них по дополнительным профессиональным программам			В % от численности обученных по соответствующей группировке органов местного самоуправления			В % от численности работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы
		профессиональной переподготовки	повышения квалификации	дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации	прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	получили дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации	
В органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований — всего								
2015	52130	2495	49629	6	4,8	95,2	0,0	15,5
2016	61152	4983	56150	19	8,1	91,8	0,0	18,6
в представительных органах муниципальных образований								
2015	1744	91	1653	-	5,2	94,8	-	14,9
2016	1950	174	1776	-	8,9	91,1	-	17,6
в местных администрациях (исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований)								
2015	49036	2353	46677	6	4,8	95,2	0,0	15,4
2016	57699	4627	53053	19	8,0	91,9	0,0	18,6

Система дополнительного профессионального образования, которая существует в настоящее время, должна быть признана не отвечающей современным вызовам, требующим постоянного обновления содержания образовательных программ и подходов к обучению, вне-



дрения новых знаний и новых образовательных технологий, отвечающим спросу на современное непрерывное профессиональное развитие муниципальных служащих. Существующее обучение во многом имеет формальный характер и не дает слушателям новых компетенций — приращения знаний и развития навыков современного управления.

В настоящее время переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих носит довольно хаотичный характер и зависит не столько от потребностей самих служащих, сколько от возможностей бюджета муниципального образования. Более того, получение служащим дополнительного профессионального образования осуществляется в основном без применения технологий индивидуального планирования его профессионального развития и должностного роста, основанной комплексной оценки знаний, умений и навыков, в том числе с учетом предыдущих результатов обучения служащего. В результате снижается мотивация самих служащих к получению дополнительного профессионального образования и профессиональному развитию, так как результаты обучения не создают достаточных возможностей для их профессионального развития и должностного роста. Обучение сотрудников органов местного самоуправления должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной и карьерной траектории, в зависимости от степени сложности решаемых задач конкретным муниципальным служащим или выборных должностных лиц.

Недостаточно высокая результативность дополнительного профессионального образования муниципальных служащих связана также с доминированием традиционного подхода к организации их обучения: преобладание лекционных часов при минимальных объемах практикоориентированных мероприятий, а также привлечение к обучению служащих преимущественно штатных преподавателей образовательных организаций, а не специалистов — практиков. Кроме того, следует отметить, что для служащих, получивших дополнительное профессиональное образование с установленной законодательством периодичностью, законодательством не предусмотрено проведение иных обучающих мероприятий в период между прохождением обучения. В этой связи, в соответствии с объективной потребностью в непрерывном профессиональном развитии муниципальных служащих действующие подходы к обеспечению надлежащего уровня профес-

сионализма и компетентности служащих нуждаются в совершенствовании. Следует обратить пристальное внимание на регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров всех типов муниципальных образований (не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц); это должно предполагать возможность освоения новаций законодательства, новых технологий, форм и методов управления (например, проектного управления).

Подготовкой выборных должностных лиц системно практически никто не занимается. На этом фоне приятным исключением являются новые программы, создаваемые для моногородов<sup>46</sup>, руководителей муниципальных образований<sup>47</sup>. Однако такие программы носят штучный, единичный характер и не влияют на общее состояние кадров в сфере местного самоуправления. Необходимо создание самостоятельных образовательных продуктов не только для глав муниципальных образований и муниципальных служащих, но и депутатов представительных органов муниципальных образований; возможным вариантом решения проблемы может стать принятие не столько программ развития муниципальной службы, но программ подготовки кадров для органов местного самоуправления, что позволит обучить и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Представляется необходимым принятие на федеральном уровне мер, направленных на обучение управленческих кадров органов местного самоуправления. Их образование, подготовка и переподготовка не только должны стать общегосударственной задачей. Эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из федерального бюджета (например, на условиях софинансирования). Формирование единого кадрового пространства — государственная задача, поскольку от эффективности государственного

<sup>46</sup> См. программу, реализуемую Фондом развития моногородов на базе Сколково и РАНХиГС (<http://www.frmgrus.ru/work/products/project-commands/>).

<sup>47</sup> См., напр., программу, реализованную в Вологодской области («Эффективное управление муниципальным образованием: программа профессиональной переподготовки сити-менеджеров»). Эта программа была активно воспринята рядом филиалов РАНХиГС и реализована самостоятельно в том или ином виде. К их числу с определенной долей условности можно отнести Брянский, Ивановский, Пермский филиал Нижегородский и Южно-Российский институты управления. В Воронеже была запущена новая программа — «Создание и разработка отдельных элементов проектного управления в сфере социально-экономического развития городского округа». Более подробно с этими и иными программами можно ознакомиться на сайте ВШГУ РАНХиГС (<http://hspa.ranepa.ru/>).

и муниципального управления зависит качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

### **Кадровая политика и использование кадровых технологий на муниципальном уровне**

Кадровая политика — это мощный инструмент качественных преобразований отдельно взятых территорий и государства в целом<sup>48</sup>. Анализ нормативных актов субъектов РФ и муниципальных образований показывает, что практически нигде нет утвержденной концепции кадровой политики. В качестве примеров можно привести документы, действующие в Республиках Башкортостан, Коми, Саха (Якутия) и Пермском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югра<sup>49</sup>. Любопытно, что в этих регионах предусмотрена единая кадровая политика как для государственных, так и муниципальных служащих. Любопытно, что в этих регионах предусмотрена единая кадровая политика как для государственных, так и муниципальных служащих.

В муниципальных образованиях также принимаются нормативные акты, регулирующие все, или отдельные вопросы кадровой политики в муниципальном образовании. Однако их количество является незначительным и чаще такие документы встречаются в городских округах<sup>50</sup>.

Следует констатировать, что существует большое количество разных кадровых технологий, среди которых можно выделить, например, такие как: планирование персонала, привлечение и отбор персонала, адаптация новых служащих, обучение персонала, работа с кадровым резервом, профессиональное продвижение, деловая оценка персонала,

---

<sup>48</sup> Соколов А. Кадровая политика в муниципалитетах: проблемы и решения //Муниципальная Россия. 2016. № 7 (74). С. 33.

<sup>49</sup> Указ Президента Республики Башкортостан от 02.10.2012 № УП-378 «О Концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан»; Распоряжение Правительства Республики Коми от 01.02.2011 № 18-р (ред. от 29.07.2015) «О Концепции кадровой политики Республики Коми»; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 30.12.2011 № 1170 «Об утверждении Концепции кадровой политики Республики Саха (Якутия) до 2020 года»; Указ Губернатора Пермского края от 17.08.2015 № 111 «Об утверждении Концепции кадровой политики на государственной гражданской службе Пермского края и муниципальной службе в Пермском крае»; Распоряжение Правительства ХМАО — Югры от 17.02.2017 № 88-рп «О Концепции развития человеческого капитала в системе государственного и муниципального управления Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

<sup>50</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.

мотивация и стимулирование труда, организация трудовой деятельности, управление трудовыми отношениями, формирование и развитие организационной культуры<sup>51</sup> и при этом отсутствует системная кадровая политика в органах местного самоуправления.

Очевидно, что в городских округах используется значительно больший набор кадровых технологий, чем в сельских поселениях и муниципальных районах. На сайте Минтруда России размещены лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе, выявленные по результатам конкурсов (2015–2016 годы)<sup>52</sup>. Представляется целесообразным их использование, при условии адаптации к потребностям конкретного муниципального образования.

Такая кадровая технология, как резерв управленческих кадров<sup>53</sup> в сравнении с иными кадровыми технологиями, применяемыми в государственном и муниципальном управлении, является достаточно молодым направлением работы с кадровым составом федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления<sup>54</sup>. Формирование резерва управленческих кадров предполагает содержательную работу с включёнными в резерв лицами, их профессиональное развитие. В современной российской практике существуют различные виды резервов управленческих кадров. К сожалению, эти виды резерва в большинстве своем существуют обособленно друг от друга, что означает отсутствие единого «кадрового лифта» для сотрудников органов местного самоуправления.

На *Рис. 1* схематично представлена существующая система резерва управленческих кадров в виде пирамиды, которая подчеркивает конкуренцию за включение в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России.

<sup>51</sup> Более подробно об использовании данных технологий на муниципальном уровне см., напр.: *Шебураков И.* Особенности реализации кадровой политики на примере анализа работы муниципального образования //Муниципальная власть. 2015. № 1 (5). С. 77–86.

<sup>52</sup> Более подробно см.: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/1>.

<sup>53</sup> Строго говоря, следует различать резерв кадров для муниципальной службы и резерв управленческих кадров для органов местного самоуправления (включая выборных должностных лиц).

<sup>54</sup> В советское время работа с кадровым резервом была поставлена на довольно высоком уровне, однако в постсоветское время наработки были утрачены. Поэтому в настоящее время приходится многие вопросы решать по-новому.



Рисунок 1 — Виды резервов управленческих кадров

К наиболее существенным недостаткам современного подхода в работе с кадровым резервом обычно относят: отсутствие работы с лицами, входящими в состав кадрового резерва (либо эта работа является слабой, не системной); отсутствие механизма перехода из одного «списка» (уровня резерва) в другой. Кроме того, пожалуй, главное мотивационное ограничение — включение в список кадрового резерва — не гарантирует трудоустройство или продвижение по карьерной лестнице.

Очевидно, назрела необходимость формирования единой базы данных кадрового резерва. Это важно и для формирования единого кадрового пространства и повышения престижа работы в органах местного самоуправления. Ведь не зря во всем мире муниципальную службу рассматривают как школу для государственных гражданских служащих. Единый кадровый резерв тесно взаимосвязан и с потенциальным продвижением служащего, его карьерой. Единый кадровый резерв должен включать не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц.

Один из возможных вариантов такой базы представлен на *Рис. 2*. Для ее реализации необходима разработка модели формирования и использования резервов управленческих кадров на основе сопоставимых результатов оценки.

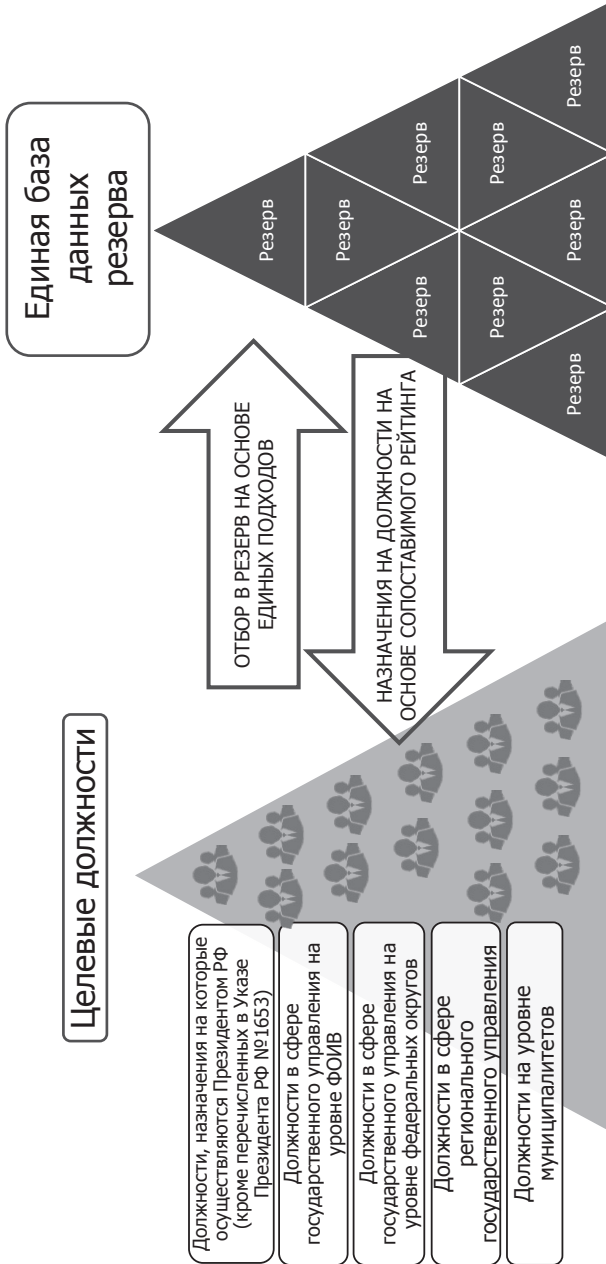


Рисунок 2 — Модель формирования и использования резервов управленческих кадров на основе сопоставимых результатов оценки

## **Повышение престижа работы в органах местного самоуправления, защищенности ее сотрудников**

Одной из важнейших задач реформирования системы местного самоуправления является принятие мер, направленных на повышение престижа работы в органах местного самоуправления. На сегодняшний день должности муниципальной службы не являются престижными на рынке труда, в результате чего наблюдается большая текучесть кадров, возникают трудности с формированием резерва кадров на должности муниципальной службы. Постоянно нарушаются закрепленные законодательством принципы муниципальной службы такие, как стабильность, правовая и социальная защищенность муниципальных служащих. Денежное содержание муниципальных служащих несколько лет не индексируется. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы высокие. Постоянно вводятся дополнительные ограничения и запреты, повышен возраст выхода муниципальных служащих на страховую пенсию, но отсутствуют социальные гарантии, предусмотренные законодательством государственное пенсионное обеспечение за выслугу лет.

Руководители палат Общероссийского Конгресса муниципальных образований неоднократно говорили о том, что заработная плата муниципальных служащих ниже средней заработной платы по субъекту РФ<sup>55</sup>. Это же подтверждают и данные Росстата за 2016 год. Возникает закономерный вопрос о соразмерности заработной платы, денежного содержания выполняемому объему работ и мерам ответственности, применяемым к должностным лицам.

В *Табл. 3* приведены данные о среднемесячной начисленной заработной плате муниципальных служащих по итогам 2016 года в сравнении со средней зарплатой по региону. Следует обратить внимание на то, что в среднем по России заработная плата муниципальных служащих ниже (37 тысяч рублей против 42 тысяч рублей).

---

<sup>55</sup> Дискуссионная площадка //Муниципальная Россия. 2016. № 7 (74). С. 11–16.

**Среднемесячная начисленная заработная плата  
муниципальных служащих<sup>56</sup>**

	Среднемесячная заработная плата органов местного самоуправления с исполнительно- распорядительными функциями в 2016 году, рублей	Среднемесячная заработная плата работников организаций в субъекте Российской Федерации, рублей
Российская Федерация	37338	41608
Центральный федеральный округ	36793	52847
Северо-Западный федеральный округ	41682	47009
Южный федеральный округ	32662	30494
Северо-Кавказский федеральный округ	25182	24958
Приволжский федеральный округ	30313	30748
Уральский федеральный округ	59500	46553
Сибирский федеральный округ	32717	35596
Дальневосточный федеральный округ	56397	52415

В Табл. 4 приведены сведения о заработной плате муниципальных служащих, которые получают менее 25 тысяч рублей. Представители органов местного самоуправления вполне закономерно обращают внимание на эту проблему, констатируя, что низкая оплата труда сопровождается множеством ограничений по дополнительным заработкам, которые установлены антикоррупционным законодательством.

<sup>56</sup> По данным Росстата России. См.: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm).



**Среднемесячная начисленная заработная плата муниципальных служащих<sup>57</sup>, размер которой не превышает 25 тысяч рублей**

	Среднемесячная заработная плата служащих органов местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями в 2016 году, рублей
Псковская область	17383
Чеченская Республика	19398
Республика Ингушетия	19759
Карачаево-Черкесская Республика	20277
Курганская область	21455
Республика Северная Осетия — Алания	21554
Республика Калмыкия	22088
Чувашская Республика	22094
Алтайский край	22151
Тамбовская область	22344
Кемеровская область	23751
Республика Мордовия	24125
Кировская область	24312
Курская область	24430
Республика Марий Эл	24467

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ, лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавливалась в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение. Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

<sup>57</sup> По данным Росстата России. См.: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm).

Повышение престижа работы в органах местного самоуправления деятельность сложная и многогранная. Это и создание позитивного имиджа местного самоуправления, муниципальных служащих и информационная открытость; и изменение культуры взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, мотивации деятельности; и формирование единого кадрового пространства.

Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления должно стать федеральной государственной задачей. Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки местного самоуправления, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне документа, в котором повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления рассматривалось бы как федеральная государственная задача. И дело не только в финансировании, хотя и это важно, сколько в целеполагании, в общем отношении к тем, кто работает в органах местного самоуправления.

Основные предложения по необходимому совершенствованию действующего законодательства по вышеназванным направлениям были сформулированы Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления весной 2017 года и вошли составной частью в итоговый Доклад о состоянии местного самоуправления, подготовленный ОКМО для Правительства РФ.

## **О ПРОБЛЕМАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ (ЗАТО)**

*Голубев Алексей Викторович, доктор физ.-мат. наук, президент ассоциации ЗАТО атомной промышленности, глава администрации города Сарова, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

*Макаренко Александр Иванович, исполнительный директор ассоциации ЗАТО атомной промышленности*

В СССР города размещения предприятий ядерного и ракетного комплекса как правило имели статус секретных объектов. Информация об их местоположении, названии, численности населения, историческом наименовании входила в Перечень сведений, составляющих государственную тайну. С распадом СССР социально-экономическая ситуация в городах ухудшилась катастрофически и для решения этой проблемы жители Арзамаса-16 — сотрудники ВНИИЭФ и органов местной власти, — вышли с инициативой о разработке закона об особом статусе территорий, на которых размещаются объекты ракетно-ядерного и оборонного комплекса страны. Закон Российской Федерации № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее — Закон о ЗАТО) разработан и подписан Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 14 июля 1992 года. Этим законом с городов был фактически снят гриф секретности.

Закон о ЗАТО, в том числе после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, обеспечил сохранение

особого статуса территорий, на которых решаются задачи государственной важности в области национальной безопасности, обороны и технологического развития.

Согласно Закону о ЗАТО «закрытым административно-территориальным образованием (далее — ЗАТО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, созданное... в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов..., для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан».

В соответствии с Перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 508, в Российской Федерации 40 муниципальных образований имеют статус ЗАТО. В них проживает более 1,1 млн человек. Среди ЗАТО есть города, имеющие ведомственное подчинение Минобороны России, Минпромторга России, госкорпораций Росатом и Роскосмос. Это территориальные образования, в границах которых находятся военные базы, космодромы, предприятия по производству и утилизации ядерного оружия и др. С учетом существенного изменения за 25 лет действия Закона о ЗАТО законодательного поля, внешнеполитической и социально-экономической ситуации внутри страны и за ее пределами, назрела необходимость модернизации Закона о ЗАТО и подзаконных актов, определяющих условия развития ЗАТО.

### **Достижение цели Закона о ЗАТО**

Цель Закона о ЗАТО — обеспечение обороны страны и безопасности государства через введение особого режима безопасного функционирования на территории муниципальных образований, где расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты.

На момент принятия Закона основным видом угрозы воспринималась угроза физического нахождения лиц, несущих потенциальную опасность (способных «разрушить или разведать»), на территории таких муниципальных образований, в связи с чем в первой редакции Закона ограничения вводились на пребывание/проникновение на территорию, а именно, изначально были введены:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;

- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией.

- С осознанием новых видов угроз, в том числе угроз, связанных с нежелательным получением прав собственности на территории ЗАТО, вводились дополнительные ограничения:

- ограничение на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

- ограничения, связанные с особенностями совершения сделок с недвижимым имуществом, находящимся на территории закрытого административно-территориального образования;

- запрет на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций,

- ограничения на создание и деятельность на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями: создание и деятельность таких организаций допускается в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В 2011 году в Закон о ЗАТО внесен пункт, согласно которому особый режим безопасного функционирования включает в себя также организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Со временем Закон трансформировался в частности с учетом изменений в перечне угроз безопасности государства, воспринимавшихся как наиболее актуальные.

На сегодняшний день ст. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, определены следующие основные угрозы государственной и общественной безопасности:

— разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам;

— деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;

— деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

— деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми;

— деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды

идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

— преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности;

— коррупция;

— стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров.

Особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО на сегодняшний день в соответствии с Законом о ЗАТО связан с ограничением физического проникновения на территорию ЗАТО и получения прав собственности на территории ЗАТО, а вопросы информационной безопасности в Законе о ЗАТО не регламентированы, поэтому угрозы, связанные с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе, Законом о ЗАТО дополнительно не нейтрализуются.

Также Закон не устанавливает барьеров (связанных с возможной вербовкой лиц, постоянно проживающих на территории ЗАТО) для деятельности радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, направленной на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных ценностей.

Таким образом, если на момент принятия Закона о ЗАТО, он соответствовал требованиям времени, то на сегодняшний день Закон не в полной мере достигает своей цели.

### **Состояние местного самоуправления в ЗАТО**

Бюджетообеспеченность муниципального образования во многом зависит от собственной налоговой базы муниципального образования.

Как уже было указано выше статус ЗАТО налагает ограничения, которые подчинены цели обороны страны и безопасности государства, что существенным образом отличают ЗАТО от иных муниципальных образований Российской Федерации.

Введенные ограничения негативно сказываются на социально-экономическом развитии ЗАТО, предпринимательской деятельности и инвестиционной активности на их территории, что не позволяет развивать собственную доходную часть муниципального бюджета. При этом ЗАТО в зависимости от типа обладают своими особенностями.

Крайне значимым налогом для пополнения местного бюджета является НДФЛ. Так, ЗАТО Минобороны России, как и часть ЗАТО Роскосмоса, сталкиваются с ситуацией, что их налогооблагаемая база коренным образом зависит от государства, в том числе, от числа рабочих мест, создаваемых государством по ключевому виду деятельности.

Фактически, ЗАТО Минобороны России как самостоятельные административно-хозяйственные единицы схожи с закрытыми военными городками. Учитывая их специфику основным видом деятельности является «Государственное управление и обеспечение военной безопасности», высокий удельный вес также имеют и другие виды деятельности бюджетной сферы: образование и здравоохранение. Малый бизнес в сфере торговли и бытового обслуживания в ЗАТО Минобороны России развит гораздо меньше, чем, например, в ЗАТО Росатома. Для примера: в ЗАТО Сибирский осуществляют деятельность 159 малых и микропредприятий. В общем количестве малых предприятий наиболее представлены предприятия розничной торговли (70%) и социально-бытовых услуг (21%). Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников ЗАТО Сибирский составляет 8,5 %.

Исходя из сложившейся структуры занятости и особенностей организации хозяйственно-административной деятельности вопрос диверсификации экономики и развития экономической базы перед ЗАТО Минобороны России, как правило, не стоит — как ввиду невозможности, так и ввиду нецелесообразности.

ЗАТО Минпромторга России существенно отличаются от ЗАТО Минобороны России и гораздо ближе к ЗАТО Росатома. На территории как ЗАТО Росатома, так и Минпромторга России располагаются сложные высокотехнологичные производственные комплексы,



на обслуживании которых задействованы высококвалифицированные специалисты. Территории данных ЗАТО являются потенциальными точками инновационного роста ввиду накопленного за предыдущие десятилетия человеческого капитала. Такие ЗАТО имеют несколько большие возможности по расширению собственной доходной базы в сравнении с ЗАТО Минобороны России и одновременно являются более требовательными к развитию социальной инфраструктуры, т.к. удержание человеческого капитала возможно только в условиях современной комфортной среды проживания.

Часть ЗАТО Роскосмоса схожи с ЗАТО Минобороны России в том, что их базовый процесс не имеет отношения к производственной деятельности: это процесс подготовки космонавтов и управления полетами (пос. Звёздный городок) и процесс обслуживания космодрома (г. Циолковский — бывший Углегорск). Однако подведомственный Роскосмосу пос. Солнечный Тверской области имеет собственную производственную базу и схож в плане экономической структуры с ЗАТО Росатома и Минпромторга России.

На основе вышесказанного можно предложить типологизировать ЗАТО по наличию промышленного потенциала развития, который определяется имеющимся «заделом» в области промышленного производства. Преимуществом типологизации по наличию промышленного потенциала развития является то, что она коррелирует с потенциальными возможностями развития собственной доходной базы муниципальных образований: на сегодняшний день собственная доходная база является низкой у всех типов ЗАТО, однако если ЗАТО, имеющие собственный промышленный потенциал, в перспективе при изменении особенностей регулирования могут развить собственную доходную базу, то для ЗАТО, не имеющих собственного промышленного потенциала, нет таких возможностей. Также логичной особенностью данной типологизации является то, что разделение ЗАТО по данным типам полностью совпадает с разделением ЗАТО на основании того, что является градообразующим — предприятие или объект.

Стоит учитывать, что муниципальные образования, имеющие статус ЗАТО, несут дополнительные расходы, связанные с режимом безопасного функционирования и установленными законодательством льготами в оплате труда граждан, проживающих на их территории,

включая повышающий коэффициент при оплате труда сотрудников бюджетной сферы, а при увольнении — 6-месячный срок сохранения средней заработной платы, что влечет дополнительные расходы муниципального бюджета.

Органы местного самоуправления ЗАТО получают дотации из федерального бюджета на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также связанных с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, выделяемой из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации для предоставления бюджету закрытого административно-территориального образования<sup>58</sup>.

Статьей 5.1 Закона о ЗАТО определено, что объемы и формы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Фактически, это означает, что не существует четкой методики определения объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам ЗАТО — есть только методика распределения выделенного объема межбюджетных трансфертов между бюджетами закрытых административно-территориальных образований.

Дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования, перечисляемые из федерального бюджета бюджетам ЗАТО (*Табл. 1*), сократились за последние 5 лет в номинальном выражении на 18,3% и куда более существенно сократились в реальном выражении (с учетом инфляции).

<sup>58</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2005 № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования»

**Дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, из федерального бюджета в 2013–2017 гг.**

Наименование дотации	Дотации ЗАТО из федерального бюджета, млн руб.				
	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования, по всем ЗАТО	11 565,87	11 565,87	10 047,16	10 047,16	9 449,35

При этом ЗАТО, равно как и иные муниципальные образования, должны исполнять Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части повышения заработной платы работников учреждений культуры и педагогических работников дошкольных образовательных учреждений». Однако увеличение средств на эти цели можно обеспечить только путем перераспределения расходов, осуществляемых муниципальным образованием из средств дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО.

В результате, например, в ЗАТО Межгорье Республики Башкортостан (ЗАТО Минобороны России), 90% дотации, предоставляемой бюджету ЗАТО в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.04.2005 № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования», распределяется на расходы по повышенной оплате труда работников бюджетной сферы. Расходы на иные цели при этом приходится предельно сокращать.

В п. 2 статьи 5.1 Закона о ЗАТО определено, что из федерального бюджета компенсируются не только дополнительные расходы, но и потери бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанные с их правовым режимом, однако на сегодняш-

ний день перечисляемая из федерального бюджета дотация не в полной мере выполняет свои функции. Считаем, что данная ситуация требует законодательной корректировки.

Анализ социально-экономического положения ЗАТО за предыдущие годы позволяет выделить следующие основные накопившиеся проблемы:

— необоснованные ограничения в рамках особого режима безопасного функционирования ЗАТО в отношении муниципальной территории ЗАТО, включающие ограничения на въезд и возможный отказ на въезд и проживание в городе иногородних граждан, иностранные инвестиции, ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и недвижимым имуществом;

— моноспециализированная экономика города и зависимость рынка труда от градообразующего предприятия. Органы МСУ вынуждены выстраивать прогнозы социально-экономического развития территории, ориентируясь практически только на параметры деятельности градообразующего предприятия;

— высокий уровень дифференциации заработной платы между различными видами экономической деятельности: ежегодно увеличивается разрыв в доходах работников градообразующих предприятий и работников, занятых в муниципальном хозяйстве и малом бизнесе. Превышение заработной платы работников градообразующих предприятий по сравнению с зарплатой работников бюджетной сферы составляет 2 раза и более;

— недостаток специалистов для органов местного самоуправления, образования, медицинского обеспечения, ряда других направлений. Местная система профессионального образования не позволяет готовить специалистов данного профиля, а выпускники ведущих вузов из-за законодательных ограничений, низкой заработной платы и недостаточной социальной привлекательности практически не едут в ЗАТО;

— недостаток средств муниципальных бюджетов ЗАТО для задач поддержания и развития городской и социальной инфраструктуры и создания комфортной среды проживания;

— низкое качество и доступность медицинских услуг, в том числе низкая доступность высокотехнологичных видов медпомощи, наряду с удаленностью от региональных центров;

— отсутствие современной развитой транспортной инфраструктуры и удаленность от транспортно-логистических центров.

В силу этих причин в большинстве ЗАТО наблюдается негативная динамика в демографической ситуации как с точки зрения уменьшения численности жителей, так и с точки зрения старения населения.

### **Угрозы социально-экономическому развитию ЗАТО**

Города ЗАТО как особый вид муниципальных образований в своем развитии сталкиваются со следующими угрозами:

— усиление глобальной конкуренции на глобальном рынке высокотехнологичной наукоемкой продукции (в том числе оборонного назначения) и на рынке высококачественной рабочей силы, в том числе со стороны городов федерального и регионального уровня, особых экономических зон и т.д.;

— снижение уровня бюджетной обеспеченности ЗАТО;

— ухудшение качества и доступности медицинского обслуживания населения ЗАТО, из-за резкого снижения уровня финансирования медицинских учреждений ФМБА, расположенных в ЗАТО;

— отсутствие целевых механизмов поддержки инновационного развития территорий (ТОСЭР и инновационных кластеров) на федеральном и региональном уровне, в том числе отсутствие необходимых объемов финансовых средств и механизмов поддержки реализации научно-исследовательских и производственных проектов на этих территориях за счет федерального бюджета и через институты развития;

— в условиях снижения объема гособоронзаказа градообразующим предприятиям создается прямая угроза ухудшения социально-экономической ситуации с ростом безработицы и снижением уровня жизни населения.

Таким образом, современно правовое поле о ЗАТО не позволяет учесть потребности страны в развитии новых технологических укладов, повышении эффективности экономики и реализации интеллектуального и производственного потенциала городов ЗАТО.

*В целях сохранения критичных для страны компетенций предлагается:*

— определить роль ЗАТО в федеральных документах стратегического планирования уровня целеполагания;

— модернизировать законодательство о ЗАТО, в том числе закрепить законодательно типы ЗАТО, разработать специфичные меры государственной поддержки для каждого из типов.

— регламентировать в Законе о ЗАТО принципы предотвращения и использования информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

— установить барьеры (связанных с возможной вербовкой лиц, постоянно проживающих на территории ЗАТО) для деятельности радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, направленной на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных ценностей;

— установить дифференцированные ограничения для запретных зон режимных объектов ЗАТО с одной стороны и муниципальной территории в пределах контролируемых зон ЗАТО с другой стороны в интересах социально-экономического развития этих территорий;

— рассмотреть возможность введения минимально допустимого уровня НДФЛ, зачисляемого в местный бюджет ЗАТО на уровне 50% и минимально допустимого уровня финансирования медицины в ЗАТО за счет средств ОМС, собираемых в ЗАТО, не ниже 90%.

## **РОЛЬ СОЮЗА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ В ФОРМИРОВАНИИ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ПОДХОДА К РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ**

*Игнатьева Александра Витальевна, Генеральный  
директор Союза российских городов<sup>59</sup>*

### **Межмуниципальная общественная дипломатия**

Сегодня можно говорить, что трендом внешней политики России является активное участие органов местного самоуправления в выстраивании и укреплении международного межмуниципального сотрудничества. Многие эксперты отмечают, что существующая активность муниципальных образований в этом направлении становится основой для формирования такого понятия, как *межмуниципальная общественная дипломатия*.

Отношения между странами могут осуществляться и осуществляются не только на официальном межгосударственном уровне. Не менее, а иногда и более успешно они реализуются путем межмуниципального сотрудничества и развития общественных отношений.

Под термином «общественная дипломатия» в широком смысле понимается процесс непосредственного общения, познания, взаимовлияния и взаимообогащения народов без доминирующей роли государства, и поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и представляют власть народную, развитие межмуниципального сотрудничества органов местной власти представляет собой по сути развитие общественной ди-

---

<sup>59</sup> Более подробно о деятельности Союза российских городов см. на сайте: <http://www.urf.ru/>.

пломатии. В свою очередь, развитие общественной дипломатии будет вести к поиску ненасильственных путей урегулирования конфликтов, поможет возродить и наладить экономические и культурные связи народов.

Сегодня на законодательном уровне не закреплено определение «межмуниципальной общественной дипломатии», в связи с чем нет возможности сформулировать полномочия муниципалитетов в рамках движения «общественная дипломатия». Введение данного определения обеспечит условия для более широкого вовлечения наших муниципалитетов в деятельность в рамках общественной дипломатии и международного сотрудничества.

### **Основные направления работы в сфере международного сотрудничества в городах — членах Союза российских городов**

Согласно данным Минюста России, на 1 марта 2017 года 419 муниципалитетов Российской Федерации имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве. Стоит отметить, что сегодня многие российские города ведут активную работу с зарубежными коллегами, не закрепляя эти отношения юридически.

Союз российских городов, глубоко исследуя вопрос о взаимодействии российских и зарубежных городов, провел во второй половине 2016 года опрос среди городов, входящих в состав организации. В результате анализа представленных опросных анкет были сделаны следующие выводы.

Общее количество совместных с зарубежными городами, союзами и ассоциациями мероприятий в России и в других странах за период с 2012 по 2016 гг. составило более пяти с половиной тысяч; в них принимали участие более 28 млн человек, представлявших российских и зарубежных участников. В число участников этих мероприятий входили: представители государственной власти (6 %), муниципальные чиновники (20 %), местные СМИ (7 %), представители дипкорпуса (4 %), представители творческой интеллигенции (25 %), молодежных объединений (30 %), студенты (9 %). При этом фиксируется тенденция незначительного, но сокращения таких мероприятий, что связано



с недостатком в ресурсном обеспечении. В городах активно ведется работа по многостороннему сотрудничеству в рамках различных международных организаций, союзов и ассоциаций: *Международная ассоциация породненных городов (МАПГ)*, *Международный Ганзейский союз*, *Евразийское региональное отделение Всемирной организации «Объединенные города и местные власти (ЕРО ОГМВ)*, *Ассоциация городов — наследников Византии (АСЕВ)*.

Особенно можно выделить такие города, как Пермь, Челябинск, Ростов-на-Дону, Великий Новгород, Воронеж, Калининград, Красноярск, Самара, Ставрополь, Казань, Уфа, у которых максимальное количество городов-побратимов и городов-партнеров (от 10 до 47), что может также свидетельствовать и о большом их потенциале для реализации задач продвижения имиджа России на международном уровне.

Сейчас представители российского местного самоуправления активно участвуют в международных отношениях, тем самым образуя новую динамику в развитии внешней политики государств, создавая новые возможности для донесения до других государств своей позиции. Вопросы по установлению взаимовыгодных международных контактов входят в пятерку актуальных вопросов повестки для российских городов.

### **Проектный офис Союза российских городов «Международные отношения»**

С целью систематизации и углубления работы в направлении межмуниципального международного сотрудничества на базе Союза российских городов в феврале 2016 года начал функционировать Проектный офис «Международные отношения».

Формат «проектного офиса» позволяет Союзу сформировать временное организационное образование заинтересованных лиц и вести работу по координации и управлению проектами, выполняя административную и методическую функцию. Цель работы офиса — создание благоприятных условий для развития межмуниципального международного сотрудничества, а также развития международного взаимодействия и позиционирования российских городов на зарубежных площадках.

Союз российских городов активно ведет работу со странами — участниками Содружества Независимых Государств. На сегодняшний день у Союза российских городов подписаны соглашения с организациями, объединяющие города, в Кыргызской Республике, в Республике Беларусь и в Армении.

В настоящий момент установлены дружеские контакты и готовятся к подписанию соглашения с Союзом муниципалитетов Молдовы, с Национальной ассоциацией городских муниципалитетов Азербайджанской Республики, с местными властями Таджикистана и Узбекистана.

Эксперты Союза российских городов входят в состав Постоянной комиссии Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления и ведут работу по созданию методических рекомендаций по правовому регулированию и организации межмуниципального сотрудничества.

В июне 2017 года Союз российских городов был уполномочен Министерством иностранных дел Российской Федерации вести работу по *Российско-Германскому году регионально-муниципального партнерства*. Со стороны Германии оператором года является Германно-Российский Форум.

Перекрестный год между Россией и Германией посвящен регионально-муниципальным партнерствам. Таким образом, в рамках года делается акцент на многочисленные партнерские связи между федеральными землями, регионами, районами, а самое главное — на связи между городами и муниципалитетами, потому как именно эти связи составляют основу активных российско-германских отношений и являются неотъемлемым несущим элементом двустороннего сотрудничества между Россией и Германией.

Для реализации этого проекта на сайте Союза создана официальная интернет-страница Года в России; сформирован план Года, в который включено более двухсот мероприятий между российскими и германскими городами; налажен механизм по сбору новостей от российских городов, иллюстрирующих деятельность в рамках партнерских отношений с коллегами из Германии.

В 2018 году запланировано проведение рабочего совещания в Совете Федерации по вопросам повышения энергоэффективности со-

вместно с немецким энергетическим агентством DENA. В феврале 2018 года при поддержке Общественной палаты Российской Федерации и участия комиссии по территориальному развитию и местному самоуправлению запланирована масштабная конференция по обмену опытом между российскими и германскими городами по актуальным вопросам местного самоуправления.

Перекрестный год будет завершен в 2018 году, в качестве заключительной точки в Германии будет проведена крупная российско-германская конференция, которая подведет итоги сотрудничества наших стран. К этому мероприятию будет приурочен конкурс на лучшую гражданскую активность среди городов Германии и России. Премия привлечет внимание к разнообразным творческим проявлениям гражданской активности. Адресатами конкурса будут инициативы в разных сферах, в том числе: молодежные, культурные, спортивные экологические проекты, улучшение муниципальной инфраструктуры, программы обмена и повышения квалификации, проекты, направленные на развитие экономики. Победители конкурса будут награждены в рамках итогового мероприятия.

Союз российских городов подписал ряд соглашений и международных меморандумов.

Эльбрусское соглашение о сотрудничестве с *Международной ассоциацией «Породненные города» (МАПГ)* было одним из первых. Благодаря ему, в марте 2017 года Союз принял активное участие в Форуме городов-побратимов Финляндии–России в Турку (май 2017 г.). Эксперты смогли принять участие в работе всех секций Форума, что внесло свой вклад в формирование положительного образа России и дало финским коллегам представление о принципах работы местного самоуправления в РФ.

На данном Форуме был подписан протокол о добрых намерениях с *Ассоциацией Финских местных и региональных властей*. Также благодаря МАПГ у Союза российских городов появилась возможность участвовать в международных форумах городов-побратимов: Россия–Беларусь в Могилеве (март 2017 года) и Россия–Германия в Краснодаре (июнь 2017 года).

В апреле 2017 года был подписан *Протокол о сотрудничестве с Союзом Муниципалитетов Тюркского Мира (ТДВВ)*. Данный альянс помог Проектному офису установить доверительные отношения с со-

юзами Азербайджана и Молдовы. В планах на ближайшее время закрепить эти отношения официально.

На 2018 год запланировано подписание еще двух соглашений: с Международной ассоциацией городов — посланцев мира, с крупнейшим межрегиональным объединением Германии Союзом германских городов.

Проектный офис «Международные отношения» сотрудничает с ассоциациями «*Международная Ассамблея столиц и крупных городов*» (МАГ) и «*Объединенные города и местные власти*» (ОГМВ). Самым интересным и сложным мероприятием был всемирный саммит местных и региональных властей ОГМВ — «Местные голоса за лучший мир» в Колумбии, городе Боготе в октябре 2016 года. Российская делегация приняла участие в избрании нового руководства Всемирной организации «Объединенные города и местные власти» (ОГМВ) на 2016–2019 годы. Сопрезидент ОГМВ, президент Евразийского отделения ОГМВ, мэр Казани Ильсур Метшин выступал в качестве российского кандидата на пост президента ОГМВ. Однако руководителем ОГМВ на 2016–2019 был избран политик из ЮАР Мфо Паркс Тау, который не является мэром города.

Важным и значимым стало участие в международных советах и саммитах. Союзу российских городов выпала почетная миссия представлять Россию в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы. По поручению Президента Российской Федерации Станислав Мошаров, председатель Челябинской городской Думы и президент Союза российских городов, вошел в состав Палаты местных властей Совета Европы.

В последние годы экономический центр мира смещается с запада на восток, образованы новые межгосударственные союзы ШОС, БРИКС, ЕАЭС. Следуя данному тренду, деятельность проектного офиса выстраивается и в этом географическом направлении. В феврале 2016 года на площадке Московской городской Думы состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве между Национальной ассоциацией мэров Республики Корея и Союзом российских городов. Продуктивность сотрудничества с южнокорейской ассоциацией подтвердилась в дальнейшей работе. На Форуме в Уфе в 2016 прошло подписание Соглашения о сотрудничестве между городским округом Самара — членом Союза и городским округом Тхоньён, Южная Корея.

## **Перспективы работы Союза российских городов в развитии общественной межмуниципальной дипломатии**

В качестве формулирования основных направлений деятельности на ближайшую перспективу в рамках Проектного офиса «Международные отношения» Союза российских городов запланировано следующее:

— продолжить работу по сбору информации по актуальным вопросам развития муниципального сотрудничества, в том числе по экономическим, социальным, правовым аспектам, по вопросам стратегического развития территорий, межконфессионального и международного взаимодействия, а также по вопросам создания побратимских связей между муниципальными образованиями;

— подготовить дорожную карту взаимодействия между российскими городами и городами зарубежных стран, входящими в состав национальных ассоциаций, с которыми Союз российских городов подписал Соглашения о сотрудничестве;

— продолжить работу по установлению контактов с национальными ассоциациями местных властей других стран;

— продолжить совместную работу с Международной ассоциацией «Породненные города» по расширению побратимских и партнерских связей между российскими и зарубежными городами.

В качестве предложений в рамках стратегических целей деятельности Союза российских городов в сфере развития общественной межмуниципальной дипломатии можно отметить следующие задачи:

— обеспечение системного подхода к поддержке городов и движения общественной дипломатии в контактах с зарубежными властными и общественными структурами; каркас этой системы – объединение усилий, проектов, лучшего опыта государства, муниципалитетов, творческих коллективов, науки, бизнеса, некоммерческих, общественных организаций, простых людей для эффективной работы в интересах развития, процветания, мира, продвижения мирных идей и уважительного, объективного отношения к историческому опыту России и других стран;

— разработка и реализация национальной (народной) системы поддержки движения общественной дипломатии с позиции муниципальных образований Российской Федерации, что предполагает как

методическую, так и структурно-организационную, правовую и иную поддержку и стимулирующие действия со стороны государства;

— разработка методического обеспечения движения общественной дипломатии, а также к практическим/обучающим семинарам для муниципальных образований России по вопросам эффективного участия муниципалитетов в международном сотрудничестве в различных его формах, которые наиболее выгодны государству, в том числе для решения задач, поставленных Президентом России;

— создание условий для реализации комплексного информационного обмена между российскими и зарубежными федеральными и местными СМИ, в рамках которого стороны будут обмениваться имиджевыми статьями о городах с целью тиражирования информации о реальном состоянии дел и жизни в российских городах, что создаст кумулятивный эффект по положительному продвижению России на международной арене.

## Часть 2. Доклады о состоянии местного самоуправления в отдельных субъектах РФ

### Доклад о состоянии местного самоуправления в Волгоградской области

*Коростелева Марина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС*

#### Управление территорией муниципального образования

В Волгоградской области на 1 января 2017 года сформировано 475 муниципальных образований (Табл. 1).

Таблица 1

**Сведения о количестве муниципальных образований в Волгоградской области и других субъектах Южного федерального округа (на 01.01.2017)**

	Общее число муниципальных образований	В том числе по типам					
		Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородское муниципальное образование — города федерального значения	Поселения		
					Всего	В том числе городские	сельские
<b>ЮФО</b>	<b>1994</b>	<b>157</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>1786</b>	<b>96</b>	<b>1690</b>
Республика Адыгея	60	7	2		51	3	48
Республика Калмыкия	127	13	1		113	2	111
Республика Крым	279	14	11		254	4	250
Краснодарский край	426	37	7		382	30	352
Астраханская область	154	11	2		141	11	130
<b>Волгоградская область</b>	<b>475</b>	<b>32</b>	<b>6</b>		<b>437</b>	<b>29</b>	<b>408</b>
Ростовская область	463	43	12		408	17	391
г. Севастополь	10			10			

Органом исполнительной власти Волгоградской области, участвующим в проведении единой государственной политики по вопросам организации местного самоуправления, является комитет по делам территориальных образований, внутренней и информационной политики Волгоградской области. Постановлением Губернатора Волгоградской области от 6 октября 2012 года № 953 в субъекте образована комиссия по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области. В области действует Концепция подходов к изменению территориальной организации местного самоуправления на 2013–2017 гг.

В 2017 году вступили в силу изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части регулирования правового статуса городского округа. Эти изменения вызвали как «реформатирование» территориальной организации местного самоуправления в одних субъектах Российской Федерации, так и практически не отразились на ней в других. Волгоградская область входит в число тех российских регионов, где территориальная организация местного самоуправления области является довольно устойчивой, и численный состав, а также статус муниципальных образований субъекта существенно не меняется<sup>60</sup>. В 2017 году (данные на 1 августа) их число оставалось неизменным.

Хотя в Волгоградской области, и до закрепления в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ прямой возможности объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом и формирования в результате этого городских округов, состоящих из нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов, такое объединение было осуществлено. Во многом катализатором процесса этого объединения выступил тот факт, что в результате муниципальной реформы 2003 года территории ряда городских округов Волгоградской области были сформированы в границах прежних муниципальных образований — районов. При этом в системе административно-территориального устройства области данные терри-

<sup>60</sup> См.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2015. С.92–94; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. С. 206–209.



ториальные единицы также являются городами областного значения. Тем не менее аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами в области продолжен не был. Как представляется, одним из сдерживающих факторов выступило то, что все органы местного самоуправления муниципальных районов области формируются без проведения прямых выборов, а в городских округах федеральным законодательством предусмотрено в качестве единственно возможного способа формирования представительного органа именно проведение выборов депутатов непосредственно населением. Кроме того, у муниципальных районов есть возможность оказывать воздействие на выборные органы местного самоуправления городских и сельских поселений через экономические рычаги.

Необходимо отметить, что в процесс объединения с городским округом в Волгоградской области были вовлечены исключительно сельские поселения. Так, в настоящее время в состав городского округа города Михайловка входят такие населенные пункты, как город (1), рабочий поселок (1), поселок (2), село (2), станица (2), хутор (47), ж/д разъезд (1)<sup>61</sup>. При этом даже в действующей редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства. И здесь возникает вопрос, приведет ли к развитию инфраструктуры городского округа включение в его состав слишком большого числа территориальных образований, которые даже с натяжкой нельзя назвать урбанизированными? В общем, достаточно значительном по объему количестве вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления городских округов, большое значение приобретают вопросы качества городской среды, ее приспособленности для жизни. Благоприятные условия для жизни в городах являются фактором, «запускающим» позитивные эффекты урбанизации и концентрации большого количества жителей на одном пространстве — увеличивается производительность труда, повышается качество жизни, город «притягивает» инвестиции и бизнес-идеи. В Волгоградской

<sup>61</sup> Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2005. № 60 (6 апреля).

области ни один городской округ в полной мере не отвечает таким пожеланиям, а запрос на комфортную среду будет только возрастать, и это необходимо учитывать при планировании городского развития. Кроме того, в соответствии с положениями п. 3.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа. В случае же включения в состав городского округа сельских населенных пунктов в черте его границ неизбежно оказываются земли сельскохозяйственного назначения, которыми, в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В области в последнее время участились случаи обращений органов местного самоуправления в комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области (Облкомимущество) по вопросу перевода земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов при наличии генеральных планов поселений и городских округов.

Также следует упомянуть, что в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ закреплено, что лишь в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. А городской округ теперь поселением не является.

Характеризуя управление территорией муниципального образования, необходимо отметить унификацию в его организации. Но объективно существующая дифференциация пространства в границах субъекта касается сформированных в нем муниципальных образований. В Волгоградской области это особенно проявляется в отношении городских округов. В Волгоградской области из 6 городских округов относятся: к крупнейшим — 1 (Волгоград), к крупным — 1 (Волжский), к большим — 1 (Камышин), к средним — 1 (Михайловка), к малым — 2 (Урюпинск, Фролово). При этом проблему незначительного количества больших и средних городских округов, как представляется, не решит искусственное их увеличение путем объединения с сельскими территориями. Это, скорее, приведет к снижению и без того невысокого уровня обустройства городских территорий.

Два из шести городских округов области — городской округ город Михайловка и городской округ город Фролово, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р включены в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Они отнесены к категории 2 (с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения). С начала 2016 года область взаимодействует с федеральной рабочей группой по развитию моногородов, созданной при правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, а также с Фондом развития моногородов. Так, команда моногорода Фролово прошла обучение в школе управления «Сколково» и РАНХиГС в Москве. В ее состав вошли глава муниципального образования Фролово, представители администрации области и местных предприятий. По итогам обучения команда разработала и защитила программу социально-экономического развития города. В частности, на территории Фролово планируется создать промышленный парк на участке с подготовленной инженерной и транспортной инфраструктурой общей площадью 20 гектаров. Планируется строительство завода по производству питьевой бутилированной воды; возведение комплекса по переработке и реализации сельхозпродукции; создание хлебозавода с мельничным комплексом.

Вокруг центра Волгоградской области — города Волгограда, сформировалась Волгоградская агломерация. Это моноцентрическая городская агломерация с населением свыше 1,4 миллиона человек, что составляет 55,35 % населения Волгоградской области (Табл. 2). В плане реализации генерального плана Волгограда на 2008–2025 годы Волгоградская агломерация именуется также как «Градостроительная система «Большой Волгоград». Согласно Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года, в ее состав входят следующие городские округа и городские поселения: Волгоград, Волжский, Краснослободск, Городище, Светлый Яр, Средняя Ахтуба. В перспективе в состав агломерации войдут Дубовка и Ленинск.

**Характеристика Волгоградской агломерации**

<b>Населенный пункт</b>	<b>Статус как муниципального образования</b>	<b>Статус как административно-территориальной единицы</b>	<b>Численность населения<sup>62</sup></b>
Волгоград	городской округ	город областного значения	1016137
Волжский	городской округ	город областного значения	325895
Средняя Ахтуба	городское поселение	рабочий поселок	14364
Краснослободск	городское поселение	город районного значения	18736
Городище	городское поселение	рабочий поселок	21913
Светлый Яр	городское поселение	рабочий поселок	12148
Вся агломерация			1409193
Доля в населении Волгоградской области			55,3%

Нельзя отрицать актуальность формирования агломераций как экономико-территориальных образований. Но нет ответа на вопрос об их правовой природе, не выработан механизм взаимоотношений входящих в его состав органов местного самоуправления. В настоящее время региональное влияние на управление агломерацией значительно выше муниципального, потенциал муниципальных образований во многом остается невостребованным. Муниципальные образования нельзя назвать полноправными субъектами реализации проектов развития территории, входящей в агломерацию. А ведь именно они способны обеспечить реальную оценку эффективности проектов развития для населения, согласовать интересы, нередко диаметрально противоположные, и предотвратить тем самым неблагоприятные социальные последствия.

Нельзя сказать, что муниципальные образования являются полноправными участниками и в реализации проектов развития региональных зон опережающего экономического роста, которые ведутся на территории Волгоградской области (она не входит в число субъектов, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, на ее территории отсутствуют особые экономические зоны, а также территории опережающего социально-экономического развития). В их числе уже названная Волгоградская агломерация,

<sup>62</sup> По данным Росстата на 01.01.2016.

в рамках которой планируется модернизация существующих и строительство новых производств на предприятиях с высокой добавленной стоимостью, Котельниковская промышленная зона (создание нового стратегического направления по глубокой переработке калийных руд); Камышинский текстильный кластер; химико-фармацевтический кластер; Эльтонская зона экономического развития; строительство и расширение производства автобусов малого класса с законченным производственным циклом на территории городского округа — г. Волжский (ООО ИПГ «ВолгаБас»). В области действует индустриальный парк «НИКОХИМ», созданный по принципу Brownfield на базе волгоградского завода «Каустик». Он находится на территории городского округа Волгоград, в границах уже сложившихся промышленных зон. Занимает территорию 145 га, на которой расположены 425533,7 м<sup>2</sup> производственных площадей.

При этом местное самоуправление не забывают в контексте обсуждения особенностей пространственного развития территории, трансформации ее в «территорию, комфортную для проживания». В частности, одним из приоритетных направлений стратегии развития региона в Волгоградской области является благоустройство территорий. Начиная с 2014 года, муниципальные образования области получают средства в рамках конкурсов проектов по благоустройству территорий. За три года на конкурсы было представлено 98 проектов, из которых 43 стали победителями в одной из трех номинаций, в том числе 8 проектов по благоустройству районов Волгограда, 5 — городских округов, 24 — городских поселений, 6 — сельских поселений. Реализация победивших проектов позволила благоустроить в муниципальных образованиях центральные улицы и площади, памятные места, внутриквартальные и придомовые территории, фасады домов, места отдыха и досуга для жителей. Проекты муниципальных программ на 2017 год были опубликованы для общественного обсуждения в газетах и на сайтах муниципальных образований. Порядок обсуждения проектов предусматривает формирование общественных комиссий, которые оценят предложения заинтересованных лиц о включении конкретных дворовых территорий и наиболее посещаемых пространств в муниципальные программы на 2017 год. Общий объем бюджетных средств, заложенных на реализацию региональной подпрограммы «Формирования современной городской среды» в 2017 году, составляет 803,1

миллиона рублей. Получателями субсидий станут 99 муниципальных образований.

И даже Счетная палата России, отмечая неудовлетворительный эффект от мероприятий, направленных на улучшение социально-экономического положения моногородов, отмечает, что рассчитывает на положительный эффект от программы «Пять шагов благоустройства повседневности», которая начала реализовываться с 1 января 2017 года<sup>63</sup>. В ее рамках за два года во всех 319 моногородах предполагается провести ремонт центральных улиц, обустройство входных групп в поликлиники, подготовку педагогических и медицинских кадров. Работы по благоустройству городской среды ведутся и на территории моногородов Михайловка и Фролово.

Муниципальные образования области принимают программы формирования комфортной среды. Например, постановлением администрации городского округа — город Волжский от 18.05.2017 № 2959 утверждена муниципальная программа «Формирование современной городской среды на территории городского округа — город Волжский Волгоградской области» на 2017 год. В Волгограде принята муниципальная программа формирования современной городской среды на 2017 год (Постановление администрации Волгограда от 28.04.2017 № 651). В рамках пилотного проекта «Наш двор — наш дом» в 2016 году в 58 волгоградских дворах отремонтировали асфальтовое покрытие, в 67 — установили детские игровые площадки. Успешная реализация проекта в Волгограде дала старт развитию общероссийской программы благоустройства территорий, в рамках которой в федеральный бюджет 2017 года заложены средства на обновление и развитие зеленых зон и дворов.

В Волгоградской области утверждена областная государственная программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»<sup>64</sup>. Ее координатором выступает региональный комитет сельского хозяйства. В области оказывается грантовая поддержка местных инициатив населения, проживающего в сельской местности. Местные проекты направлены на создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, на сохранение и восстановление природных ландшафтов, истори-

<sup>63</sup> <https://rg.ru/2017/04/25/glava-schetnoj-palaty-golikova-otvetila-na-voprosy-chitatelej-rg.html> (дата обращения 25.08.2017).

<sup>64</sup> Волгоградская правда. 2013. № 232 (11 декабря).

ко-культурных памятников, на поддержку национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел.

Как представляется, территориальное развитие муниципального образования не может осуществляться в отрыве от территориального развития других муниципальных образований и субъекта, в границах которого они расположены. В целях обеспечения координации деятельности муниципальных образований по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в Волгоградской области сформирована Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области». Ее координирующими и совещательными органами по вопросам развития определенного типа муниципальных образований являются Палаты, которые включают в себя муниципальные образования одного типа: Палата городских округов, Палата муниципальных районов, Палата городских поселений, Палата сельских поселений.

Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области» обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления муниципальных образований, являющихся членами Ассоциации, по решению социальных, экономических и иных проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Волгоградской области, между собой и с органами государственной власти. При этом она организует взаимодействие и с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации. В частности, заключены соглашения о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Палатами сельских (городских) поселений Волгоградской области и Чувашской Республики, между Советом муниципальных образований Пензенской области и Советом муниципальных образований Волгоградской области; между Ассоциациями «Совет муниципальных образований Волгоградской области» и «Совет муниципальных образований Республики Бурятия». Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве заключают и отдельные муниципальные образования субъекта (например, соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Алексеевским муниципальным районом Волгоградской области и Среднеахтубинским муниципальным районом Волгоградской области; соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между Администрацией Ветютневского сельского поселения Фроловского муниципального района Вол-

гоградской области и Администрация муниципального образования «Бахтемирский сельсовет» Икрянинского района Астраханской области; соглашение между муниципальным образованием «Кошехабльский район» Республики Адыгея и Палласовским муниципальным районом Волгоградской области о сотрудничестве; соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между сельским поселением Аушигер Черекского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики и Александровское сельское поселение Жирновского муниципального района Волгоградской области).

Муниципальные образования Волгоградской области развивают и международное сотрудничество. У городского округа Волгоград 22 города-побратима. Еще в 1944 году были установлены побратимские отношения между Сталинградом и Ковентри, что дало начало международному побратимскому движению. Во многом по этой причине в октябре 2016 года в Волгограде в третий раз прошел Международный форум общественной дипломатии. Он был приурочен к Всемирному дню городов, и собрал более 200 представителей из 12 стран мира. Круглый стол «Современное международное сотрудничество: Германо-Российский День карьеры» стал совместным проектом муниципалитета и международной организации «Германо-Российский Форум». Мероприятие было направлено на развитие общественной дипломатии в рамках германо-российских отношений. Партнерские отношения закреплены Соглашением на 2016-2020 годы между Волгоградом и французским городом Дижоном. В составе делегации находились мэр Дижона, руководство Торгово-промышленной палаты Дижона, сотрудники кластера «Витагора» и преподаватели университета Бургундии. Заключено Соглашение о долгосрочном сотрудничестве между Остравским государственным университетом и Волгоградским институтом управления — филиалом РАНХиГС. Достижения Волгограда в укреплении связей с городами-побратимами отметили на IV Форуме лучших муниципальных практик, который проходил в Уфе. Одно из направлений Форума было посвящено международному взаимодействию, выстраиванию взаимоотношений между городами-побратимами и развитию международных позиций российских городов. Организатором мероприятия выступил Союз российских городов, членом которого Волгоград является с 1991 года. В его структуре создан Проектный офис «Международные отношения» под кураторством города Волгограда.



## **Кадровый потенциал (человеческие ресурсы, способные обеспечить управление развитием территории)**

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления). Образовательный уровень муниципальных служащих Волгоградской области достаточно высок — более 80% из них имеют высшее образование. В муниципальных образованиях Волгоградской области разработаны и внедрены должностные (служебные) регламенты муниципальных служащих и другие документы, регламентирующие их деятельность, проводится аттестация муниципальных служащих<sup>65</sup>.

В числе победителей ежегодного регионального конкурса «Лучшие менеджеры и организации Волгоградской области» — муниципальные образования региона. Критериями для определения победителей выступают высокие социально-экономические показатели, внедрение инновационных технологий и подходов, профессиональные качества руководителей. Лучшими муниципальными образованиями 2016 года стали администрации Алексеевского и Николаевского муниципальных районов и городского округа город Фролово.

Вместе с тем сами муниципальные образования отмечают такие негативные тенденции, присущие муниципальной службе Волгоградской области, как:

- несоответствие социального и правового положения муниципального служащего Волгоградской области степени возлагаемой на него ответственности;
- недостаточная регламентация вопросов предоставления гарантий муниципальным служащим Волгоградской области;

---

<sup>65</sup> См., например, Постановление администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской обл. от 17.04.2013 № 257 «О порядке разработки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития муниципальных служащих администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской области» // Районные ведомости. 2013. № 10 (30 апреля); Постановление администрации Городищенского муниципального района Волгоградской обл. от 27.08.2013 № 1730 «Об утверждении Положения о профессиональной подготовке, переподготовке, обучении (первичном, вторичном) и повышении квалификации муниципальных служащих администрации Городищенского муниципального района».

- недостаточная ресурсная обеспеченность муниципальной службы Волгоградской области;
- «несформированность» системы мониторинга общественного мнения об эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих Волгоградской области;
- нехватка квалифицированных кадров.

Даже в городских округах, где число муниципальных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, достаточно велико (например, в городском округе Волжский оно составляет более 98% от общего числа муниципальных служащих), недостаточно специалистов направления подготовки «Государственное и муниципальное управление». Качество профессионального обучения муниципальных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития муниципальной службы.

Хотелось бы отметить устойчивую тенденцию, присущую в значительной степени небольшим муниципальным образованиям — муниципальный служащий вынужден в силу незначительности общего количества сотрудников и множества полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, решать достаточно широкий спектр вопросов. Ведь у органов местного самоуправления зачастую просто нет возможности привлекать для работы узких специалистов в конкретных сферах деятельности. В силу этого фактора необходимо регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров и их переподготовка. Муниципальные образования области отмечают необходимость постоянной оптимизации профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих, требуемых для исполнения ими должностных обязанностей. Необходимость осуществления повышения квалификации муниципальных служащих во многом обусловлена и изменением нормативной правовой базы как на федеральном, так и на областном уровнях. Плюс с развитием современных информационных технологий недостаточной становится и компьютерная грамотность муниципальных служащих для эффективной эксплуатации уже имеющихся информационных систем. В связи с этим информационные ресурсы при принятии управленческих решений не всегда используются в полном объеме, что негативно отражается на эффективности деятельности органов местного самоуправления.

При этом сами муниципальные образования не располагают достаточными ресурсами для организации этого процесса. Кроме того, даже при условии абсолютного финансового обеспечения, органы местного самоуправления способны высвободить для прохождения обучения с частичным отрывом от работы и перераспределением нагрузки между другими работниками ограниченное число муниципальных служащих. Например, в городском округе город Михайловка оно составляет не более 5 % от численного состава муниципальных служащих администрации, т.е. дополнительное профессиональное образование могут получить от 10 до 15 человек в год. Сохранение доли муниципальных служащих, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования, на уровне 5%, обеспечит как соблюдение требований действующего федерального законодательства, так и сбережение в системе муниципального управления численного большинства кадров, обладающих высоким профессиональным уровнем, лишь в необходимых минимальных значениях.

При этом в утвержденных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации методических рекомендациях по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям отмечено, что эффективность исполнения муниципальных функций, качество и доступность оказываемых муниципальных услуг зависит от способностей муниципальных служащих профессионально исполнять свои должностные обязанности. А эти способности во многом определяются успешностью обучения, опытом работы, уровнем знаний и умений.

В муниципальных образованиях Волгоградской области разрабатываются и утверждаются ведомственные целевые программы, направленные на развитие муниципальной службы. Причем это касается как крупных городских округов, так и небольших сельских поселений. Они ставят достаточно амбициозные задачи, в числе которых развитие системы профессионального и личностного роста муниципальных служащих; повышение профессионального уровня муниципальных служащих в целях формирования высококвалифицированного кадрового состава; повышение эффективности и качества муниципального управления при помощи системы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации, а также иных форм обу-

чения муниципальных служащих, ориентированных на решение практических задач органа местного самоуправления; реализация современных программ переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы; обеспечение качественно нового уровня подготовки муниципальных служащих; повышение эффективности подготовки муниципального резерва управленческих кадров; внедрение системы самостоятельной подготовки муниципальных служащих. Но вот средств на их достижение у муниципальных образований катастрофически не хватает. Например, общий объем финансирования муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации Даниловского муниципального района Волгоградской области» на 2017–2019 годы, утвержденной постановлением администрации Даниловского муниципального района от 16 ноября 2016 г. № 112-п, составляет 53,00 тыс. рублей, из бюджета Даниловского муниципального района, в т. ч. по годам:

2017 год — 17,00 тыс. руб.;

2018 год — 18,00 тыс. руб.;

2019 год — 18,00 тыс. руб.

Объем финансирования муниципальной Программы «Развитие муниципальной службы в Администрации Еланского муниципального района Волгоградской области» на 2017–2019 годы, утвержденной постановлением администрации Еланского муниципального района Волгоградской области от 22 марта 2017 г. № 164 составит 150,0 тыс. рублей, в том числе:

в 2017 году — 50,0 тыс. рублей;

в 2018 году — 50,0 тыс. рублей;

в 2019 году — 50,0 тыс. рублей.

Без федеральной и региональной поддержки их достижение невозможно.

В феврале 2015 г по инициативе Губернатора Волгоградской области Волгоградским институтом управления — филиалом РАНХиГС была проведена программа повышения квалификации глав муниципальных районов г. Волгограда и Волгоградской области «Основы местного самоуправления». В ходе подготовки и проведения данной программы институт тесно взаимодействовал с Комитетом по делам территориальных образований области и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области». По просьбе областных

структур особое внимание в ходе программы было обращено на такие темы, как антикоррупционная политика; антитеррористическая безопасность, предметы ведения и компетенция местного самоуправления; организационно-правовые основы местного самоуправления; муниципальная служба в России; психологические основы управления персоналом и проектами. В ходе обучения повышение квалификации получили 42 главы муниципальных районов и городских округов.

В связи с тем что с тех пор частично поменялся кадровый состав глав районов и городов, а также появились новые нормативные акты и методические разработки, в феврале 2017 года Волгоградским институтом управления была проведена программа повышения квалификации «Актуальные вопросы местного самоуправления Волгоградской области» для 44 глав администраций городских округов и муниципальных районов области. В этой программе особое внимание было обращено на такие темы, как профессиональная этика на муниципальной службе; социально-психологические аспекты деятельности руководителя, анализ состояния местного самоуправления в Волгоградской области, практико-правовой аспект мероприятий по противодействию коррупции в муниципальных образованиях. Также слушатели программы стали участниками пленарного заседания Межрегиональной научно-практической конференции «Местное самоуправление в современной России: проблемы, вызовы, пути решения», организованной институтом «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС и Волгоградским институтом РАНХиГС. В ее рамках широкое экспертное обсуждение получили вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне.

Опыт повышения квалификации глав администраций получил положительную оценку у руководства Волгоградской области, поэтому по просьбе Председателя Волгоградской областной Думы в апреле 2017 г. Волгоградским институтом управления был проведен учебно-методический семинар для руководителей представительных органов городских округов и муниципальных районов Волгоградской области в рамках деятельности Школы кадрового резерва ВШГУ института. В нем приняли участие председатели представительных органов муниципальных районов и городских округов, руководители Волгоградской областной Думы, члены Совета руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области. Особое внимание на семинаре было уделено таким вопросам, как статус депу-

тата местного представительного органа; осуществление мер по противодействию коррупции; о порядке рассмотрения обращений граждан в представительном органе муниципального образования. Для проведения учебных занятий по всем программам, помимо преподавателей Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС, привлекались руководители (в том числе заместители губернатора, председатели отраслевых комитетов) и ведущие специалисты региональных органов государственной власти и управления. Программы повышения квалификации руководителей муниципальных образований, проведенные Волгоградским институтом управления — филиалом РАНХиГС получили высокую оценку как самих слушателей, так и руководства Волгоградской области. Было принято решение о ежегодном проведении подобных программ и о расширении числа слушателей — муниципальных служащих Волгоградской области. Это представляется важным, поскольку подготовленность муниципальных служащих сказывается на формировании резерва и на развитии кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Одним из средств, способствующих решению задач по формированию высококвалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления, могут выступать информационно-коммуникационные технологии. Но при этом на «Федеральном портале государственной службы и управленческих кадров» вакансии на должности муниципальной службы в Волгоградской области разместили только четыре муниципальных образования из 475 — Ленинский, Кумылженский, Жирновский муниципальные районы Волгоградской области и городской округ Волжский (дата обращения 03.07.2017). Официальные сайты администраций городских округов и муниципальных районов в Волгоградской области, как правило, содержат информацию о порядке поступления граждан на муниципальную службу. Представляется, что наличие на сайте органа местного самоуправления данной информации само по себе не будет способствовать отбору на должности муниципальной службы наиболее квалифицированных кадров.

В числе применяемых в муниципальных образованиях Волгоградской области кадровых технологий — конкурсный отбор при поступлении на муниципальную службу, оценка профессиональных качеств через систему аттестации, применение мер поощрения и взысканий, повышение квалификации, формирование кадрового резерва.

Что касается количественных показателей кадрового состава органов местного самоуправления, то на него значительное влияние оказывают установленные в области нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. В соответствии с положениями части 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права выходить за рамки таких нормативов. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. В то же время сокращение статистической численности населения даже на пять человек от предельной границы, установленной постановлением Администрации Волгоградской области, приводит к сокращению норматива. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений области, и требует решения, одним из вариантов которого представляется «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

### **Управление экономическим развитием муниципального образования**

Потенциальную возможность для экономического роста муниципального образования дает проводимая его органами инвестиционная политика. Привлечение и эффективное использование инвестиционных ресурсов помогает в решении вопросов комплексного социаль-

но-экономического развития муниципального образования. В Волгоградской области действует Закон Волгоградской области от 02 марта 2010 г. № 2010-ОД «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгоградской области»<sup>66</sup>. Постановлением Администрации Волгоградской области от 24.12.2015 № 778-п утверждена инвестиционная стратегия субъекта на период до 2020 года<sup>67</sup>. В ней отмечается, что в Южном федеральном округе Волгоградская область по объему инвестиций в основной капитал занимает 3-е место после Краснодарского края и Ростовской области.

Но при этом в структуре инвестиционных ресурсов преобладают бюджетные инвестиционные средства, которые в современных условиях недостаточны для масштабной поддержки развития экономики. Как федеральный, так и региональных бюджеты для муниципальных образований выполняют, в первую очередь, стабилизационную, а не инвестиционную функцию. Поэтому поиск альтернативы бюджетным инвестиционным средствам в краткосрочной и среднесрочной перспективе для муниципальных образований региона является важной задачей.

По данным Инвестиционной стратегии Волгоградской области на период до 2020 года, 255 проектов с общим объемом инвестиций 45,3 млрд рублей, реализуемых на территории области, имеют социально-экономическое значение для развития муниципальных образований субъекта. На территории Волгоградской области реализуются четыре крупных инвестиционных проекта, включенных в перечень приоритетных инвестиционных проектов в Южном федеральном округе, утвержденный Правительством Российской Федерации от 30.08.2011 № 4447п-П16:

— Горно-обогатительный комбинат по добыче и обогащению калийных солей мощностью 2,3 млн тонн в год 95% КСЛ Гремячинского месторождения Котельниковского района Волгоградской области, инвестор — ООО «ЕвроХим-ВолгаКалий», общий объем инвестиций 131,4 млрд рублей, срок реализации до 2022 года, планируется создание более 1800 рабочих мест.

— Инвестиционный проект ООО «Камышинский текстиль» на территории Волгоградской области, инвестор ООО «Камышинский

<sup>66</sup> Волгоградская правда. 2010. № 41 (10 марта).

<sup>67</sup> Волгоградская правда. 2016. № 1 (12 января).



текстиль», объем инвестиций 5,0 млрд рублей, планируется создание 1200 рабочих мест, срок реализации до 2018 года.

— Строительство и развитие производства автобусов на территории городского округа — город Волжский, инвестор — ООО «ВОЛГА-БАС», объем инвестиций 1,5 млрд рублей, планируется создание 300 рабочих мест, срок реализации до 2017 года.

— Создание химико-фармацевтического кластера в Волгоградской области, инициатор проекта — ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный медицинский университет» Минздрава России, общий объем инвестиций 7,1 млрд рублей, планируется создание 680 рабочих мест, срок реализации до 2020 года.

В области создан специализированный интернет-портал «Инвестиционный портал Волгоградской области» ([www.investvolga.com](http://www.investvolga.com)) который призван обеспечить наглядное представление инвестиционных возможностей субъекта и наиболее полное информирование заинтересованных лиц о вопросах, касающихся сферы инвестиций.

Органами исполнительной власти Волгоградской области проводится активная работа по взаимодействию с муниципальными образованиями субъекта в части повышения их инвестиционной привлекательности. Эта работа проводится по нескольким направлениям, в том числе:

- наличие и разработка нормативных актов по инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях Волгоградской области;
- формирование инвестиционных паспортов муниципальных образований Волгоградской области;
- формирование паспортов инвестиционных площадок и проектов муниципальных образований Волгоградской области;
- развитие государственно-частного партнерства на территории муниципальных образований Волгоградской области;
- консультационно-методическая поддержка.

Ежегодно с целью координации инвестиционной деятельности в регионе организуется опрос муниципальных образований Волгоградской области о наличии инвестиционных предложений, подготовленных к реализации и реализуемых на территории муниципальных образований Волгоградской области инвестиционных проектах. По итогам работы с муниципальными образованиями Волгоградской области сформировано 38 инвестиционных паспортов (во всех муниципальных районах и городских округах). В муниципальных образо-

ваниях принимаются нормативные правовые акты о поддержке инвесторов, а также сформирован реестр инвестиционных предложений и проектов (Табл. 3). На официальных сайтах муниципальных районов и городских округов размещена определенная информация для инвесторов. При главах муниципальных образований созданы инвестиционные советы. Крупные муниципальные образования области формируют структурные подразделения в исполнительно-распорядительных органах, осуществляющие мониторинг социально-экономического развития территории, разработку концепции инвестиционной политики; формирование инфраструктуры инвестиционного рынка на уровне муниципального образования. Кроме того, органами исполнительной власти Волгоградской области совместно с муниципальными образованиями субъекта проводится работа по формированию комплексной и эффективной системы поддержки, а также сопровождению хода реализации инвестиционных проектов. Составной частью этой работы является продолжение формирования инвестиционных портфелей муниципальных образований Волгоградской области и информирование потенциальных инвесторов о возможности получения государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов.

Таблица 3

**Нормативная база отдельных муниципальных образований  
Волгоградской области в части инвестиционной деятельности**

Наименование муниципального образования	Наименование нормативно-правового акта
Алексеевский муниципальный район	1. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 03.05.2011г. № 185 «О муниципальной поддержки инвестиционной деятельности на территории Алексеевского муниципального района»; 2. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 24.04.2013г. № 330 «О районном инвестиционном уполномоченном в Алексеевском муниципальном районе»; 3. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2014 г. № 187 «Об утверждении инвестиционного паспорта Алексеевского муниципального района»; 4. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2014 г. № 185 «Об утверждении инвестиционной стратегии Алексеевского муниципального района»; 5. Постановление Администрации Алексеевского муниципального района Волгоградской области от 05.05.2014 г. № 186 «Об утверждении инвестиционной декларации Алексеевского муниципального района»

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Наименование нормативно-правового акта</b>
Городищенский муниципальный район	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 29.03.2017 г. № 279-п «Об утверждении инвестиционной стратегии Городищенского муниципального района Волгоградской области до 2020 года»;</li> <li>2. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 28.12.2016 г. № 842 «Об утверждении Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>3. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 23.12.2016 г. № 831 «Об утверждении инвестиционной декларации Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>4. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 28.12.2016 г. № 840 «Об утверждении плана инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры Городищенского муниципального района Волгоградской области, создание которых запланировано на период 2017-2025 годов»;</li> <li>5. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 13.05.2014 г. № 868 «Об утверждении Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в Городищенском муниципальном районе»;</li> <li>6. Решение Городищенской районной Думы Волгоградской области от 16.12.2010 г. № 344 «Об утверждении Положения о порядке предоставления земельных участков для строительства объектов на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>7. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 30.09.2011 г. № 1805 «Об инвестиционной деятельности на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>8. Распоряжение Администрации Городищенского муниципального района от 16.09.2011 г. № 217-р «О едином реестре инвестиционных проектов Городищенского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>9. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 8.08.2013 г. № 1583 « О внесении изменений в приложение постановления администрации Городищенского муниципального района Волгоградской области от 15.11.2010 г. № 2143 «Об утверждении Положения об отборе инвестиционных проектов Городищенского муниципального района Волгоградской области для оказания финансовой поддержки»;</li> <li>10. Постановление администрации Городищенского муниципального района от 8.08.2013 г. № 1580 «О внесении изменений в п. 2 и приложение 1 постановления администрации Городищенского муниципального района Волгоградской области от 15.11.2011 г. № 2144 «Об утверждении Положения о формировании сводного реестра инвестиционных площадок на территории Городищенского муниципального района Волгоградской области»</li> </ol>

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Наименование нормативно-правового акта</b>
Котельниковский муниципальный район	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Решение Котельниковского райсовета народных депутатов Волгоградской обл. от 24.02.2012 № 40/293 «Об утверждении Положения о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Котельниковского муниципального района Волгоградской области и Порядка проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов на соискание муниципальной поддержки»;</li> <li>2. Постановление администрации Котельниковского муниципального района от 14.05.2012 г. № 512 «Об Инвестиционном совете Котельниковского муниципального района Волгоградской области»</li> </ol>
Среднеахтубинский муниципальный район	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 24.09.2015 № 91 «О муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>2. Решение Среднеахтубинской районной Думы Волгоградской обл. от 23.08.2007 № 21/192 «О порядке предоставления муниципальных гарантий Среднеахтубинского муниципального района» (вместе с «Положением о порядке организации и проведения конкурсов на предоставление муниципальных гарантий Среднеахтубинского муниципального района»);</li> <li>3. Постановление администрации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 24.09.2015 № 909 «Об утверждении инвестиционной декларации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области»;</li> <li>4. Постановление администрации Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 24.09.2015 № 908 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов исполнительной власти Среднеахтубинского муниципального района с инициаторами инвестиционных проектов по сопровождению инвестиционных проектов на территории Среднеахтубинского муниципального района по принципу «одного окна»</li> </ol>
городской округ Волгоград	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации Волгограда от 21.10.2011 № 3205 «Об утверждении Положения о реестрах инвестиционных проектов и инвестиционных площадок Волгограда»;</li> <li>2. Постановление администрации Волгограда от 05.07.2001 № 769 «Об Инвестиционном совете Волгограда»;</li> <li>3. Постановление администрации Волгограда от 28.04.2017 № 640 «О создании рабочей группы по разработке инвестиционного паспорта городского округа город-герой Волгоград»;</li> <li>4. Постановление администрации Волгограда от 29.10.2015 № 1511 «Об утверждении Регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу одного окна на территории городского округа город-герой Волгоград»;</li> <li>5. Постановление администрации Волгограда от 26.06.2017 № 1010 «Об утверждении положений о комитете инвестиций и муниципальных закупок администрации Волгограда и его отделах»;</li> <li>6. Распоряжение администрации Волгограда от 16.02.2012 № 120-р «Об инвестиционном уполномоченном в городском округе город-герой Волгоград»;</li> <li>7. Решение Волгоградской городской Думы от 15.07.2009 № 22/62 «О Положении о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгограда и Порядке проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов на соискание муниципальной поддержки»</li> </ol>

Наименование муниципального образования	Наименование нормативно-правового акта
городской округ Михайловка	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 13.11.2013 № 3425 «Об утверждении Положения о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории городского округа город Михайловка в новой редакции»;</li> <li>2. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 31.10.2011 № 2028 «Об утверждении Положения об инвестиционной деятельности на территории городского округа город Михайловка»;</li> <li>3. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 12.01.2016 № 9 «Об утверждении Инвестиционной декларации городского округа город Михайловка Волгоградской области»;</li> <li>4. Постановление администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 09.12.2015 № 3485 «Об утверждении Порядка взаимодействия администрации городского округа город Михайловка Волгоградской области с инициаторами инвестиционных проектов по сопровождению инвестиционных проектов на территории городского округа город Михайловка по принципу «одного окна»;</li> </ol>

Совместно с администрациями муниципальных районов и городских округов региональным комитетом промышленности и торговли создан и регулярно актуализируется реестр промышленных инвестиционных площадок Волгоградской области, позволяющий инвесторам и иным заинтересованным лицам получить необходимую информацию об имеющихся площадках и объектах размещающихся на них. В реестре приведена информация, ранжированная по муниципальным районам и городским округам, о промышленной площадке, наличии строений, общей площади, наличии инженерных коммуникации (электроэнергия, газ, транспортная инфраструктура), условиях предоставления (аренда, выкуп) площадки, стоимости площадки, контактные данные ответственных лиц. Информация о промышленных площадках размещена на официальном сайте комитета в разделе «Текущая деятельность». В целях актуализации реестра комитетом разработаны формы для включения информации о промышленных площадках и объектах, располагающихся на них, в реестр. Промышленные предприятия, заинтересованные в размещении информации в реестре, могут заполнить форму и направить в адрес комитета по электронной почте.

20 марта 2017 года принято Постановление Администрации Волгоградской области № 136-п «О фонде развития промышленности Волгоградской области» № 136-п. Планируется, что создание регио-

нального фонда в Волгоградской области позволит расширить число участников программ финансирования за счет вовлечения в них малого и среднего бизнеса. Региональный фонд развития промышленности будет предоставлять займы промышленным предприятиям в сумме от 20 до 100 млн рублей под 5 % годовых на срок не более 5 лет. Минимальная стоимость инвестиционного проекта 40 млн рублей. Для финансирования фонда развития промышленности Волгоградской области статьей 13 закона Волгоградской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» от 06.12.2016 № 126-ОД предусмотрено финансирование в размере 100 млн рублей, что позволит привлечь средства Фонда развития промышленности в размере 233 млн рублей.

На территории Волгоградской области проводится подготовка к реализации и реализация инвестиционных проектов путем заключения концессионных соглашений в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», в том числе:

— Концессионное соглашение в отношении системы коммунальной инфраструктуры (централизованные системы холодного водоснабжения и водоотведения) на территории Волгограда между администрацией г. Волгограда и МУП «Горводоканал» с одной стороны и компанией ООО «Концессии Водоснабжения» с другой сроком на 30 лет с объемом инвестиций 58 млрд рублей.

— Концессионное соглашение между администрацией Волгограда, МУП «Волгоградское коммунальное хозяйство» и ООО «Концессии теплоснабжения» сроком на 30 лет с объемом инвестиций 29,6 млрд рублей.

— Концессионное соглашение между Администрацией Жирновского муниципального района Волгоградской области и МУП «ГОРХОЗ» с одной стороны, и ООО «Тепло Поволжья» с другой, в порядке частной инициативы сроком на 20 лет с объемом инвестиций 88,03 млн рублей.

— Концессионное соглашение между Администрацией Светлоярского муниципального района Волгоградской области и ООО «Титан» сроком на 5 лет с объемом инвестиции 6,0 млн рублей.

— Концессионное соглашение между муниципальным образованием городским округом — г. Волжский Волгоградской области

и ООО «Волга–Бизнес» сроком на 30 лет с объемом инвестиций 81,0 млн рублей<sup>68</sup>.

Муниципальные районы Волгоградской области при осуществлении инвестиционной деятельности на своей территории принимают во внимание и успешный опыт других регионов. В частности, в них организована работа по внедрению успешных муниципальных практик в сфере привлечения инвестиций и развития территорий из Атласа муниципальных практик, разработанного АНО «Агентство стратегических инициатив». В 2013 году Алексеевский район Волгоградской области первым в России начал внедрять положения проекта муниципального инвестиционного Стандарта, разработанного Агентством стратегических инициатив. Результатом данной работы стало создание нормативной базы для формирования делового климата на территории района, сформированы 14 инвестиционных площадок, разработан двуязычный сайт с мультимедийной интерактивной инвестиционной картой.

Как уже отмечено, муниципальные районы и городские округа Волгоградской области в целях обеспечения инвесторов информацией, необходимой для принятия решения об инвестировании средств на территории муниципального образования, сформировали инвестиционные паспорта, которые также представлены на инвестиционном портале субъекта. То есть муниципалитет заявляет о себе как о партнере для участия в инвестиционной деятельности, оказывая одновременно информационную поддержку местным предприятиям, имеющим инвестиционные проекты.

Вместе с тем привлечение инвесторов и качество последующего их сопровождения напрямую зависит от возможностей муниципального образования предложить для использования уже существующую инфраструктуру. Не все муниципальные образования региона имеют промышленные площадки, которые могли бы использоваться на основе принципа «Brownfield». А предприятия сегмента малого и среднего бизнеса не имеют достаточных финансовых ресурсов для самостоятельного строительства производственных помещений, инженерных коммуникаций, подключения к электросетям, водо-, газоснабжению. В связи с этим выигрывают муниципальные образования, такие пло-

---

<sup>68</sup> Данные комитета промышленности и торговли.

шадки имеющие. Так, на территории городского округа Камышин реализуется инвестиционный проект, который предусматривает модернизацию существующего предприятия «Камышинский текстиль» путем организации на его производственных площадях современных прядильных, ткацких, трикотажных и швейных производств, оснащенных высокопроизводительным автоматизированным оборудованием, с выходом на проектную мощность в 2019 году.

В муниципальных образованиях области, таких площадок не имеющих, это обстоятельство в настоящее время является фактором, в значительной степени сдерживающим инвестиционные процессы. И далеко не у всех из них есть возможности для привлечения инвестиционных средств крупных предприятий, которые имеют финансовые возможности для строительства производственных мощностей «с нуля». Без помощи субъекта им не обойтись. Так, например, в Котельниковском муниципальном районе области создается новый объект инвестиционной деятельности: горно-обоганительный комбинат по добыче и обогащению калийных солей. Его координатором выступает комитет промышленности и торговли Волгоградской области. Сметная стоимость инвестиционного проекта составляет 131,4 млрд рублей и еще 10 млрд рублей запланировано на строительство социальной инфраструктуры. Объем освоенных инвестиций за весь период реализации 74,2 млрд рублей, в том числе за 1 квартал 2016 года — 1,7 млрд рублей. Проект позволит создать новые высокопроизводительные рабочие места в количестве 1842 рабочих места.

Кроме того, инвестиционная привлекательность муниципальных образований определяется их близостью к областному центру. Так, в Городищенском муниципальном районе Волгоградской области построены региональный распределительный центр со складами для хранения ЗАО «Тандер» (объем инвестиций составил 1500 млн рублей, создано около двух тысяч рабочих мест со средней заработной платой 20 тыс. рублей) и логистический центр ЗАО «Тамерлан» (общий объем инвестиций 700 млн рублей, планируемое количество рабочих мест 500, со средней заработной платой 16 тыс. рублей). Данный район непосредственно граничит с областным центром, имеет удобное транспортное сообщение с ним.

Учитывая неоднородность территории области с точки зрения условий для развития определенных секторов экономики, в Стратегии



социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года было выделено пять типов территорий.

Инновационная промышленная и научно-образовательная зона включает городские округа Волгоград и Волжский.

Зона с развитой промышленностью и сельским хозяйством состоит из Камышинского, Урюпинского, Фроловского муниципальных районов и их административных центров, которые наделены статусом городских округов, а также городского округа города Михайловка.

Зона преимущественного развития сельского хозяйства и пищевой промышленности является самой многочисленной, и состоит из следующих муниципальных районов: Алексеевский, Быковский, Городищенский, Даниловский, Еланский, Иловлинский, Киквидзенский, Клетский, Нехаевский, Николаевский, Новоаннинский, Новониколаевский, Октябрьский, Ольховский, Кумылженский, Руднянский, Серафимовичский, Старополтавский, Суровикинский, Чернышковский. Развитие зоны связано с выращиванием экологически чистой продукции; размещением и модернизацией предприятий пищевой промышленности; освоением месторождений местных полезных ископаемых.

Зона развитого сельского хозяйства и рекреации состоит из муниципальных районов, непосредственно прилегающих к Волгоградской агломерации: Дубовский, Калачевский, Ленинский, Среднеахтубинский. К этой зоне отнесен и Палласовский район с уникальным озером Эльтон. В соответствии с Инвестиционной стратегией Волгоградской области на период до 2020 года, к приоритетным отраслям и сегментам развития Волгоградской области относятся сельское хозяйство и пищевая промышленность. Волгоградская область является одним из крупнейших производителей сельскохозяйственной продукции в России. Ее доля в общем объеме сельскохозяйственного производства составляет порядка 2,6 процента, а по размерам сельхозугодий она занимает третье место в России после Алтайского края и Оренбургской области.

Зона добычи полезных ископаемых и развитого сельского хозяйства включает как нефтедобывающие муниципальные районы (Жировский, Котовский), так и муниципальные районы перспективной добычи крупных месторождений (Светлоярский — бишофит, Котельниковский — калийные соли).

Одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления становится стратегическое планирование развития территории. В Волгоградской области принят Закон Волгоградской области от 31 декабря 2015 г. № 247-ОД «О стратегическом планировании в Волгоградской области»<sup>69</sup>. Принимаются акты, регламентирующие стратегическое планирование, и в городских округах и муниципальных районах субъекта<sup>70</sup>. Общими для большинства из них является то, что разработка и утверждение документов стратегического планирования определяется как стабилизационная мера.

Но закрепление за муниципальными образованиями права самостоятельно разрабатывать документы стратегического планирования по времени совпало с объективным сокращением их возможностей муниципалитетов это право полноценно реализовывать<sup>71</sup>. У муниципальных образований области возникает немало сложностей, вызванных необходимостью учитывать реальные ресурсы, в первую очередь, бюджетные, которыми они располагают. Все возрастающая зависимость муниципальных образований от финансовых «вливаний» из вышестоящих бюджетов вынуждает их как на этапе целеполагания, так и на этапе планирования учитывать эту зависимость. Ведь ключевая цель стратегии — развитие муниципального образования, объективно не может быть достигнута исключительно силами местных органов. Усиление зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов серьезно затрудняет для муниципальных образований определение своих бюджетных перспектив.

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что в части 2 статьи 39 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ говорится о том, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в му-

<sup>69</sup> Волгоградская правда. 2016. № 6 (19 января).

<sup>70</sup> См., например: Решение Волжской городской Думы Волгоградской обл. от 25.12.2015 № 227-ВГД «О принятии Положения о стратегическом планировании в городском округе — город Волжский Волгоградской области» // Волжский муниципальный вестник. 2015. № 64 (30 декабря); Решение Суровикинской районной Думы Волгоградской обл. от 02.12.2015 № 13/95 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области».

<sup>71</sup> Институт экономики города. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/4126\\_import.pdf](http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/4126_import.pdf) (дата обращения 18.01.2017).

ниципальных районах и городских округах по решению их органов местного самоуправления. К трактовке данной нормы есть два подхода. Первый исходит из того, что для всех остальных типов муниципальных образований разработка стратегий и планов по их реализации является обязательной. Второй — муниципальные образования всех остальных типов вообще не имеют права разрабатывать стратегии и планы по их реализации (вернее, они вправе этот процесс осуществлять, но вот принятые по его завершении документы не получают статуса «документы стратегического планирования» и не будут отражены в государственном реестре таких документов). Верной представляется вторая трактовка. Поскольку городские или сельские поселения, равно как и внутригородские районы, как муниципальные образования входят в состав муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, они могут участвовать в подготовке «общерайонных» / «общеокружных» документов стратегического планирования. А вопрос о подготовке стратегий на уровне внутригородских территорий городов федерального значения в силу специфики правового статуса данных муниципальных образований может решаться органами государственной власти таких субъектов Российской Федерации и отражаться в «региональном» законодательстве.

Тем не менее этот подход законодателя видится ошибочным и требующим скорейшей корректировки. Один из ее вариантов — это исключение из текста статьи 39 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ упоминания о типах муниципальных образований. Но в этом случае необходимо отметить целесообразность учета специфики муниципальных образований, поскольку предъявлять для всех них одинаковые требования к структуре и содержанию стратегий неверно. Для муниципальных районов и городских округов разработка документов стратегического планирования должна быть обязательной. В принципе, так дело обстоит и сейчас. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ, несмотря на кажущуюся диспозитивность положений части 2 статьи 39, жестко определяет как перечень документов стратегического планирования, так и их взаимосвязь. Второй вариант (он представляется более предпочтительным) — это включение в число субъектов, которые должны привлекаться к разработке документов стратегического планирования муниципальных районов или городских округов, органов местного самоуправления

поселений или внутригородских районов. Сейчас Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ прямо не называет органы местного самоуправления поселений или внутригородских районов в части 7 статьи 11 в числе субъектов, которые могут привлекаться к разработке документов стратегического планирования (да и названные в ней субъекты могут привлекаться, но не должны). Сама деятельность поселений или внутригородских районов по разработке стратегии развития муниципального образования, независимо от того, будут ли подготовленные в ее процессе документы входить в единый реестр или нет, безусловно, не только полезна, но и необходима. Но должны быть и гарантии учета мнения данных муниципальных образований при разработке стратегии муниципальных районов или городских округов. В настоящий момент таких гарантий нет. Это особенно актуально для поселений, многие из которых достаточно велики.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ в статье 9 нормативно ограничивает круг участников стратегического планирования на муниципальном уровне органами местного самоуправления и муниципальными организациями (причем для федерального и «регионального» уровней такой «закрытости» нет). Но при этом он устанавливает, что проекты документов стратегического планирования в обязательном порядке выносятся на общественное обсуждение, а замечания и предложения, поступившие в процессе такого обсуждения, должны быть рассмотрены органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования. Хотя статуса участников стратегического планирования жителям муниципального образования это не предоставляет, Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ не содержит каких-либо особенностей, связанных с наличием его у субъекта. Кроме того, в статье 11 указанного акта определено, что к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Основная проблема здесь видится не в отсутствии у жителей муниципального образования статуса «участник стратегического планирования», а в желании органов местного самоуправления привлекать жителей к разработке плана и направлений оптимального социально-экономического развития территории, учитывать их конструктивные предложения (в случае отклонения аргументированно обосновывать

свои действия). Невозможно решать стратегические задачи в рамках «ведомственных» контактов муниципальных органов, не привлекая, причем активно, к этому процессу население. Активное вовлечение жителей выступает дополнительной гарантией выбора наиболее оптимального варианта развития территории для проживающих на ней людей. Здесь в качестве положительного примера можно отметить опыт муниципальных образований Волгоградской области. В частности, в городском округе Волгоград проект Стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года был опубликован на официальном сайте городской администрации, его можно было обсуждать на форуме. Кроме того, было проведено несколько открытых мероприятий с участием представителей общественных объединений. К участию в разработке стратегии были приглашены общественники и эксперты, которые объединились в четыре рабочие группы по ключевым направлениям и переформатировали стратегию. К приоритетам были отнесены развитие человеческого капитала, развитие инновационной экономики, повышение качества городской среды и развитие местного самоуправления. Ведущую роль взяли на себя представители «Агентства стратегических инициатив» (АСИ). После рерайта экспертами общий объем документа сократился с 200 до 35 страниц (и приложение на шести листах). Крупнейший по подробностям блок отнесен к повышению качества городской среды. В нем объединены представления об улучшениях в благоустройстве, транспорте, экологии, качестве и доступности жилья и т. п. Кроме того, описана «ревитализация» неиспользуемых или используемых неэффективно территорий (прежде всего, промышленных). По каждому из направлений в стратегии прописаны индикаторы, которых Волгоград должен достичь в 2018, 2025 и 2030 годах.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 8 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина № Пр-815ГС от 25 апреля 2015 г. по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 7 апреля 2015 г. администрацией Волгоградской области организована работа по внедрению в муниципальных образованиях Волгоградской области успешных муниципальных практик из сборника «Атлас муниципальных практик» (далее — Атлас), подготовленного АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АНО «АСИ»). В июне 2017 года в области

подведены итоги регионального этапа Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». Всего принято 31 конкурсная заявка, из них допущено к участию в региональном этапе конкурса 15 заявок. Они направлены в федеральную конкурсную комиссию.

Для муниципальных образований особую значимость в течение всего периода их существования имеет вопрос обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований. Эффективность его решения оказывает влияние на обеспечения финансовой устойчивости как субъекта Федерации, в границах которых они расположены, так и государства в целом. На общегосударственном уровне обозначены приоритеты государственной политики в сфере управления муниципальными финансами<sup>72</sup>. В числе основных тенденций необходимо отметить развитие программно-целевых методов управления общественными финансами, а также выработку мер, направленных на повышение качества управления. Муниципальные образования переходят к программно-целевому методу формирования своих бюджетов. В муниципальных образованиях Волгоградской области утверждены положения о муниципальных программах<sup>73</sup>. На их основе разработаны и реализуются муниципальные программы. Реализация принципа формирования бюджетов на основе муниципальных программ повышает обоснованность бюджетных ассигнований уже на этапе их формирования, обеспечивает их большую прозрачность для общества и предоставляет более широкие возможности для оценки их эффективности. Проблемным моментом применения программно-целевого метода в ситуации серьезного дефицита финансовых ресурсов выступает определение приоритетов, тех важнейших задач, на решении ко-

<sup>72</sup> Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3224.

<sup>73</sup> См., например: Постановление администрации Волгограда от 20.08.2013 № 1418 (ред. от 21.03.2017) «Об утверждении Положения о муниципальных программах» // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2013. № 90 (24 августа); Постановление администрации Городищенского муниципального района Волгоградской обл. от 20.08.2009 № 2447 (ред. от 08.10.2015) «Об утверждении Положения о муниципальных программах»; Постановление администрации Иловлинского муниципального района Волгоградской обл. от 19.05.2010 № 628 (ред. от 12.09.2014) «Об утверждении Положения о долгосрочных районных целевых программах Иловлинского муниципального района»; Постановление администрации Фроловского муниципального района Волгоградской обл. от 13.09.2013 № 783 (ред. от 17.12.2013) «Об утверждении Положения о муниципальных программах Фроловского муниципального района».

торых необходимо сконцентрироваться в первую очередь. Кроме того, данный метод весьма противоречиво регламентирован с правовой точки зрения. Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации в п. 2 ст. 172 закрепляет, что составление проектов бюджетов основывается, в том числе, на муниципальных программах. Но в тоже время он устанавливает необходимость приведения этих программ в соответствие с решением о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу (абзац 4 п. 2 ст. 179). При этом до 1 января 2017 года в муниципальных правовых актах представительных органов местного самоуправления можно было устанавливать и более длительные сроки для приведения положений муниципальных программ в соответствие с решениями о бюджете<sup>74</sup>. Обосновывалось предоставление такой возможности сложной экономической ситуацией.

Кроме того, нельзя назвать совершенной и систему мониторинга и оценки муниципальных программ. Ведь сами целевые индикаторы программ определяются их разработчиком, который выступает в то же время в качестве исполнителя программы.

В *Табл. 4* приведены данные об исполнении консолидированных бюджетов муниципальных образований Волгоградской области. Более половины доходов местных бюджетов составляют безвозмездные поступления. По состоянию на 1 июля 2017 года, в объеме поступивших доходов местных бюджетов удельный вес налоговых доходов составил 34,8 %, неналоговых — 8,9 %, безвозмездные поступления, в т.ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций — 56,3 % (*Табл. 5*). Собственных ресурсов муниципальных образований недостаточно, чтобы они могли в полном объеме выполнять закрепленные за ними полномочия. Пять из шести городских округов области показали отрицательную динамику изменения поступления собственных ресурсов в местные бюджеты в 2017 году по сравнению с 2016 годом. В большинстве муниципальных районов (21 из 32) поступление собственных ресурсов в консолидированные бюджеты также снизилось (*Табл. 6*). Данные о кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований приведены в *Табл. 7*.

<sup>74</sup> Федеральный закон от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1901.

Таблица 4

**Исполнение консолидированных бюджетов муниципальных образований  
Волгоградской области на 01.07.2017<sup>75</sup>, тыс. руб.**

Наименование муниципальных районов (городских округов)	Доходы	Расходы	Дефицит (-), профицит (+)
Алексеевский	202 977	215 407	-12 430
Быковский	241 455	241 897	-442
Городищенский	582 069	536 505	45 564
Даниловский	164 877	166 026	-1 149
Дубовский	215 378	219 178	-3 800
Еланский	289 004	295 673	-6 669
Жирновский	400 193	389 165	11 028
Иловлинский	311 316	310 036	1 280
Калачевский	505 302	447 311	57 991
Камышинский	330 422	326 087	4 335
Киквидзенский	163 810	162 381	1 429
Клетский	143 892	151 841	-7 949
Котельниковский	362 504	350 708	11 796
Котовский	304 683	320 395	-15 712
Ленинский	267 513	249 234	18 279
Нехаевский	155 132	158 497	-3 366
Николаевский	282 537	286 634	-4 097
Новоаннинский	312 131	339 504	-27 373
Новониколаевский	236 347	238 627	-2 280
Октябрьский	214 217	201 786	12 431
Ольховский	166 572	170 518	-3 947
Палласовский	402 161	379 060	23 101
Кумылженский	187 261	182 280	4 981
Руднянский	176 695	165 587	11 108
Светлоярский	349 848	341 209	8 639
Серафимовичский	225 783	223 749	2 034
Среднеахтубинский	450 585	470 100	-19 515
Старополтавский	230 094	227 310	2 784
Сурувикинский	321 768	302 888	18 880
Урюпинский	245 888	320 184	-74 296
Фроловский	167 511	163 446	4 065
Чернышковский	173 702	180 833	-7 131
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>8 783 627</b>	<b>8 734 056</b>	<b>49 569</b>
г. Волгоград	9 227 527	9 146 800	80 727
г. Волжский	2 129 698	2 033 645	96 053
г. Камышин	760 906	800 362	-39 456
г. Михайловка	689 803	701 416	-11 613
г. Урюпинск	320 016	314 294	5 722
г. Фролово	292 905	265 782	27 123
<b>Итого по городским округам</b>	<b>13 420 855</b>	<b>13 262 299</b>	<b>158 556</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>22 204 482</b>	<b>21 996 355</b>	<b>208 125</b>

<sup>75</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.



**Структура доходной части консолидированных бюджетов  
муниципальных образований за 2016–2017 годы<sup>76</sup>**

Показатели	2016		2017		Изменение показателей в 2017 году по сравнению с 2016 годом	
	Исполнено на 01.07.2016	Удельный вес, %	Исполнено на 01.07.2017	Удельный вес, %	тыс. руб.	%
<b>Налоговые доходы всего в том числе</b>	<b>7 717 040</b>	<b>34,5%</b>	<b>7 735 340</b>	<b>34,8%</b>	<b>18 300</b>	<b>100,2%</b>
Налог на доходы физических лиц	5 226 062	23,4%	5 286 313	23,8%	60 251	101,2%
Налоги на совокупный доход	821 710	3,7%	805 267	3,6%	-16 443	98,0%
Налог на имущество физических лиц	36 250	0,2%	69 959	0,3%	33 709	193,0%
Земельный налог	1 176 444	5,3%	1 133 353	5,1%	-43 091	96,3%
Прочие налоговые доходы	456 574	2,0%	440 448	2,0%	-16 126	96,5%
<b>Неналоговые доходы</b>	<b>2 093 817</b>	<b>9,4%</b>	<b>1 976 412</b>	<b>8,9%</b>	<b>-117 405</b>	<b>94,4%</b>
<b>Безвозмездные перечисления всего, в том числе:</b>	<b>12 536 406</b>	<b>56,1%</b>	<b>12 492 730</b>	<b>56,3%</b>	<b>-43 676</b>	<b>99,7%</b>
Дотации	760 177	3,4%	607 505	2,7%	-152 672	79,9%
Субвенции	9 697 153	43,4%	9 314 384	41,9%	-382 769	96,1%
Субсидии	2 183 791	9,8%	1 966 193	8,9%	-217 598	90,0%
Иные межбюджетные трансферты	59 393	0,3%	516 497	2,3%	457 104	869,6%
Прочие безвозмездные поступления	-164 108	-0,7%	88 151	0,4%	252 259	-53,7%
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>22 347 263</b>	<b>100,0%</b>	<b>22 204 482</b>	<b>100%</b>	<b>-142 781</b>	<b>99,4%</b>

<sup>76</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.

Таблица 6

**Динамика поступления собственных ресурсов<sup>77</sup> в консолидированные бюджеты муниципальных образований за 2016–2017 годы<sup>78</sup>**

Наименование муниципального образования	Исполнено на 01.04.2015	Исполнено на 01.04.2016	Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей	Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015
Алексеевский	94 479	97 044	2 565	103%
Быковский	118 558	114 491	-4 067	97%
Городищенский	300 765	327 589	26 823	109%
Даниловский	79 668	92 737	13 069	116%
Дубовский	132 457	114 321	-18 136	86%
Еланский	161 772	141 359	-20 414	87%
Жирновский	218 183	202 350	-15 833	93%
Иловлинский	135 015	131 700	-3 315	98%
Калачевский	234 858	280 667	45 809	120%
Камышинский	177 000	171 905	-5 095	97%
Киквидзенский	91 957	78 791	-13 166	86%
Клетский	79 862	66 552	-13 310	83%
Котельниковский	219 928	221 746	1 817	101%
Котовский	140 541	149 609	9 068	106%
Ленинский	130 444	111 218	-19 226	85%
Нехаевский	82 594	82 157	-438	99%
Николаевский	140 561	137 674	-2 888	98%
Новоаннинский	176 808	171 145	-5 663	97%
Новониколаевский	118 284	113 863	-4 420	96%
Октябрьский	129 045	107 940	-21 104	84%
Ольховский	89 424	80 881	-8 543	90%

<sup>77</sup> Собственные ресурсы — налоговые и неналоговые доходы, дотации и субсидии на обеспечение сбалансированности.

<sup>78</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области.

Наименование муниципального образования	Исполнено на 01.04.2015	Исполнено на 01.04.2016	Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей	Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015
Палласовский	207 032	167 812	-39 220	81%
Кумылженский	86 624	91 151	4 528	105%
Руднянский	91 164	100 660	9 496	110%
Светлоярский	192 378	212 692	20 314	111%
Серафимовичский	111 159	118 462	7 303	107%
Среднеахтубинский	212 381	228 436	16 054	108%
Старополтавский	99 101	98 031	-1 070	99%
Сурувикинский	158 305	156 129	-2 176	99%
Урюпинский	139 007	128 790	-10 218	93%
Фроловский	77 177	74 699	-2 478	97%
Чернышковский	114 050	80 080	-33 970	70%
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>4 540 579</b>	<b>4 452 676</b>	<b>-87 903</b>	<b>98%</b>
г. Волгоград	4 308 577	4 113 916	-194 661	95%
г. Волжский	1 132 422	961 946	-170 476	85%
г. Камышин	498 137	357 794	-140 343	72%
г. Михайловка	362 063	321 464	-40 599	89%
г. Урюпинск	146 083	146 782	699	100%
г. Фролово	157 244	143 445	-13 799	91%
<b>Итого по городским округам</b>	<b>6 604 527</b>	<b>6 045 347</b>	<b>-559 180</b>	<b>92%</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>11 145 106</b>	<b>10 498 023</b>	<b>-647 084</b>	<b>94%</b>

Таблица 7  
Кредиторская задолженность бюджетов муниципальных образований на 01.07.2017 года<sup>79</sup>, тыс. руб.

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность в т.ч. за счет собственных ресурсов				Справочно			
	всего		из них		Задолженность по заработной плате с начислениями		Коммунальные услуги	
	мун. район	поселе- ние	всего	из них мун. район	всего	из них мун. район	всего	из них мун. район
Алексеевский	0	0	0	0	0	0	0	0
Быковскй	980	278	1 258	980	278	120	1	0
Городищенский	0	0	0	0	0	0	0	0
Даниловский	11 366	772	9 621	8 853	768	1 981	110	49
Дубовский	41 022	606	41 594	40 988	606	1 213	0	5 455
Еланский	1 987	671	671	0	671	245	0	0
Жирновский	3 240	1 159	3 240	2 081	1 159	0	763	232
Игловинский	3 748	138	2 849	2 711	138	0	0	0
Калачевский	1 651	1 536	1 554	18	1 536	0	935	0
Камышинский	0	0	0	0	0	0	0	0
Киквидзенский	2 825	2 581	2 581	0	2 581	0	0	0
Клетский	2 418	0	2 418	2 418	0	763	763	18
Котельниковский	2 890	0	0	0	0	2 890	0	0
Котовский	16 957	547	16 839	16 410	429	0	2 675	2 398
Ленинский	3 036	3 036	112	0	112	108	0	0
Нехаевский	959	806	929	122	806	0	434	0
Николаевский	1 320	1 160	0	0	0	0	0	0
Новоаннинский	0	0	0	0	0	0	0	0
Новониколаевский	0	0	0	0	0	0	0	0
Октябрьский	0	0	0	0	0	0	0	0

<sup>79</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Наименование муниципального образования	Прочисленная кредиторская задолженность в т.ч. за счет собственных ресурсов				Задолженность по заработной плате с начислениями				Справочно					
	из них		из них		из них		из них		всего		из них		всего	
	муниципальный район	поселение	муниципальный район	поселение	муниципальный район	поселение	муниципальный район	поселение	всего	муниципальный район	поселение	всего	муниципальный район	поселение
Ольховский	314	0	314	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Палласовский	5 946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кумылженский	3 154	0	3 154	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Руднянский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Светлоярский	5 215	2 607	2 607	2 608	0	0	0	0	847	788	59			
Серафимовичский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднеахтубинский	15 183	2 268	300	10 915	0	0	0	0	108	0	108	0	0	108
Старополтавский	400	400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Суровикинский	5 507	0	3 959	0	1 547	1 547	0	79	79	0	0	0	0	0
Уролинский	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Фроловский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чернышковский	7 360	5 530	1 831	5 530	1 831	1 831	0	1 176	0	1 176	0	1 176	0	1 176
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>139 135</b>	<b>108 492</b>	<b>30 643</b>	<b>112 912</b>	<b>88 474</b>	<b>24 438</b>	<b>8 868</b>	<b>8 154</b>	<b>715</b>	<b>12 949</b>	<b>9 020</b>	<b>3 929</b>		
г. Волгоград	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Волжский	20 859	20 859	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Камышин	16 718	16 718	0	3 536	3 536	0	7 826	7 826	0	16	16	0	0	0
г. Михайловка	86	86	0	80	80	0	0	0	9	9	0	0	0	0
г. Урюпинск	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Фролово	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Итого по городским округам</b>	<b>37 678</b>	<b>37 678</b>	<b>0</b>	<b>3 617</b>	<b>3 617</b>	<b>0</b>	<b>7 826</b>	<b>7 826</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>176 813</b>	<b>146 169</b>	<b>30 643</b>	<b>116 528</b>	<b>92 090</b>	<b>24 438</b>	<b>16 694</b>	<b>15 979</b>	<b>715</b>	<b>12 974</b>	<b>9 045</b>	<b>3 929</b>		

В таких условиях особое значение приобретают вопросы обеспечения прозрачности бюджетного процесса муниципальных образований, предоставления гражданам возможности для самостоятельного определения приоритетных проектов и влияния на процесс их реализации. Для этого на территории Волгоградской области внедряется практика инициативного бюджетирования, целью которой является вовлечение населения в бюджетный процесс, повышение ответственности жителей за принимаемые решения, формирование конструктивной гражданской позиции. Активное внедрение инструментов инициативного бюджетирования делает востребованной информацию о бюджетах для граждан местном уровне, и для этого она должна быть актуальной, предоставляться открыто и в понятной форме. В муниципальных образованиях Волгоградской области акцент сделан на предоставление информации в максимально полном объеме. Муниципальным образованиям оказывается методическая помощь по формированию бюджетов для граждан, а также содействие в их распространении. Информация о бюджетах муниципальных образований интегрирована в бюджет для граждан Волгоградской области. Площадкой для реального взаимодействия органов власти и населения по вопросам управления общественными финансами в Волгоградской области выступает сайт «Бюджет для граждан (открытый бюджет)». На нем есть гиперссылки на электронные версии «Бюджета для граждан» муниципальных образований. Пользователи сайта могут подавать обращения по всем интересующим вопросам, связанным с местными бюджетами. Комитет финансов Волгоградской области проводит работу с финансовыми органами муниципальных образований в части подготовки бюджета для граждан, а также оказывает поддержку в распространении в сети Интернет бюджетов для граждан муниципальных образований. На сайте комитета в разделе «Бюджетная карта», в подразделах по муниципальным образованиям размещена гиперссылка на электронные варианты бюджетов для граждан муниципальных образований. Опубликована презентация «Рекомендации по отражению бюджетных данных в доступной для граждан форме» (<http://www.minfin34.ru/documents/>). Например, в городском округе Волжский информационный ресурс «Бюджет для граждан» размещен на сайте <http://finvlz.ru/>. В доступной форме представлены описание доходов, расходов бюджета и их структуры, приоритетные

направления расходования бюджетных средств, объемы бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование социально-значимых мероприятий в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной политики и в других сферах. На сайте в разделе «Бюджет» можно ознакомиться с официальной информацией — это решения Волжской городской Думы Волгоградской области о бюджете городского округа, пояснительные записки к бюджету, доходы и расходы бюджета с различной детализацией, перечень получателей бюджетных средств и многое другое. Данные по бюджету городского округа представлены для удобства пользователей за ряд лет. Каждый посетитель сайта может ознакомиться с ответами на часто задаваемые вопросы, а также лично задать вопрос.

В рамках подпрограммы «Поддержка местных инициатив населения Волгоградской области» жители муниципальных образований могут сформировать свои инициативные предложения и получить бюджетную поддержку на их реализацию, при готовности ее софинансирования. Целью внедрения такой практики является вовлечение населения в бюджетный процесс, повышение ответственности жителей за принимаемые решения, формирование конструктивной гражданской позиции. Чаще всего выбирают такие проекты, как строительство или ремонт сельских домов культуры, ремонт дорог, создание детских площадок и т.п.

При этом повышение гражданской активности и грамотности в бюджетных вопросах само по себе является весьма непростой задачей. Для того чтобы эти программы заработали, они должны, помимо разработки собственно механизма для подачи инициативного предложения, включать в себя базовое обучение муниципального руководства и граждан, а также постоянную консультационную и информационную поддержку. На базе Волгоградского института управления РАНХиГС в июне 2016 г. создан Региональный методический центр по финансовой грамотности системы общего и среднего профессионального образования по Волгоградской области» (РМЦ по Волгоградской области) как составная часть Федеральной методической сети по финансовой грамотности системы общего и среднего профессионального образования. В числе его задач привлечение к сотрудничеству в области развития финансовой грамотности общеобразовательных организаций и профессиональных образовательных организаций,

органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций, представителей финансового сектора, главной задачей которых должно стать массовое распространение знаний по финансовой грамотности.

Кроме того, инициативное бюджетирование не способно решить системных проблем с местными бюджетами, требующих изменения самой системы их формирования. Как представляется, оно должно быть направлено, прежде всего, на решение тех местных задач, которые дополняют нормативно закреплённые вопросы местного значения. Это создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, проведение мероприятий по сохранению и восстановлению природных ландшафтов, историко-культурных памятников, направленных на поддержку национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел, и тому подобное.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» ещё в 2015 году на территории Волгоградской области завершилось формирование региональной сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). Во всех муниципальных районах и городских округах открыто 46 МФЦ и 229 территориально обособленных структурных подразделений МФЦ в отдалённых сельских поселениях. Обслуживание заявителей организовано в 824 окнах приема и выдачи документов. В соответствии с Указом показатель «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг» с 01.01.2017 г. для всех субъектов Российской Федерации должен составлять не менее 90 %. В Волгоградской области данный показатель составляет 96,23 %.

Наблюдается ежегодный устойчивый рост количества государственных и муниципальных услуг, предоставленных заявителям на базе МФЦ.

Количество обращений составило:

в 2013 году — более 450 тысяч;

в 2014 году — более 750 тысяч;



в 2015 году — более 870 тысяч;  
в 2016 году — более 1,1 миллиона обращений.

На базе МФЦ предоставляется порядка 200 услуг, из них муниципальных — от 15 до 72. Количество муниципальных услуг варьируется в связи с тем, что сегодня не все муниципальные услуги типизированы. В целях обеспечения экстерриториальности их предоставления органами исполнительной власти совместно с органами местного самоуправления Волгоградской области разработан проект перечня и процедур типовых муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Волгоградской области. Проект перечня в ноябре 2016 г. размещен на официальном портале Губернатора и Администрации Волгоградской области. Его утверждение в 2017 году завершит процесс типизации муниципальных услуг в регионе.

Также на территории Волгоградской области ведется работа по повышению доступности государственных и муниципальных услуг для юридических лиц в режиме «одного окна» на базе региональной сети МФЦ. Созданы и успешно работают в г. Волгограде и г. Волжский восемь окон «Мои Документы» на базе Сбербанка и Банка ВТБ24, два окна на базе компаний-застройщиков «Запад» и «Пересвет-Юг». В целях преодоления монопрофильности территорий, обеспечения благоприятных условий для начала и ведения предпринимательской деятельности в г. Фролово, г. Михайловка и г. Камышине также открылись бизнес-окна на базе действующих МФЦ.

В Волгоградской области предпринимаются попытки формирования системы взаимодействия муниципальных образований с общественными институтами. Для этого в муниципальных образованиях области начат активный процесс формирования общественных советов и пересмотра принципов формирования уже существующих. В частности, предполагается отказаться от практики организации нескольких советов по различным направлениям, поскольку они с трудом выстраивают эффективное взаимодействие, что осложняет их работу. В муниципальных образованиях области будут созданы единые общественные советы при главе муниципального района. В качестве пилотного муниципального образования, где может быть применена новая система, рассматривается Михайловский городской округ. Вместе с тем инициатива по формированию этих общественных институтов идет «сверху», от общественной палаты региона и региональных

органов власти. И сами общественные советы муниципальных образований рассматриваются, в первую очередь, как средство для усиления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а не как площадка для взаимодействия населения и местных органов.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Лаврентьев Александр Рудольфович, кандидат юридических наук, доцент, директор научно-образовательного центра Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС, председатель научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области*

*Степанов Дмитрий Владимирович, руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления*

*Калянова Юлия Геннадьевна, консультант аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС*

### Преобразование муниципальных образований

По состоянию на 1 сентября 2017 года Нижегородская область занимает 4 место муниципальных образований по количеству муниципальных образований (381) в Приволжском федеральном округе, после Республик Татарстан, Башкортостан и Оренбургской области. Стоит отметить, что такое количество муниципальных образований было не всегда, а достигнуто путем совершенствования территориальной организации местного самоуправления на территории Нижегородской области.

Когда с 1 января 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Нижегородской области насчитывалось 662 муниципальных образования, в том числе 4 городских округа, 48 муниципальных районов и 610 поселений: из них — 78 городских и 532 сельских. Тогда Нижегородская область занимала пятое место в стране по количеству муниципальных образований после республик Башкортостан, Татарстан, Дагестан и Алтайского края.

Сложившаяся территориальная организация местного самоуправления не соответствовала требованиям, установленным Федеральным законом № 131-ФЗ, к городским и сельским поселениям. Муниципальные районы (их насчитывалось 48) были различны по количеству входящих в их состав городских и сельских поселений более чем в 3 раза, а по количеству населенных пунктов более чем в 16 раз. Причем при такой организации не прослеживалось четкой зависимости от размера территории или численности населения. Из 531 сельских поселений 57% имели численность населения менее 1 тыс. человек и 35% менее 3000 человек. Из 79 городских поселений 10% также имели численность менее тысячи человек, 24% — менее 5000.

Большая часть территории Нижегородской области (32 муниципальных района из 48 районов) была отнесена к территориям с высокой плотностью населения. Муниципальных районов с низкой плотностью населения в области не было.

Значительное количество поселений вызывало множество проблем, основная из которых — не равные экономические условия для развития поселений в границах одного муниципального района. В социально-экономическом развитии муниципальные образования были не конкурентно способны, происходило «распыление» денежных средств между бюджетами поселений (38% поселений имели местные бюджеты до 2,5 млн руб., 37% — от 2,5 до 5 млн руб., то есть 75 % поселений располагали бюджетом менее 5 млн руб.). Помимо этого, в некоторых поселениях доля управленческих расходов доходила до 80% расходов бюджета в целом.

При таком количестве муниципальных образований отсутствовала и кадровая обеспеченность, что отражалось на качестве подготовки муниципальных актов и принятии соответствующих решений по вопросам местного значения (40 % принимаемых органами местного

самоуправления муниципальных правовых актов не соответствовали федеральному или региональному законодательству, в связи с чем возросло количество протестов органов прокуратуры).

Все эти факторы отражались на эффективности управления муниципальным образованием. Возникла объективная необходимость их укрупнения территории способом объединения поселений.

К началу 2009 года органами местного самоуправления городских и сельских поселений области были приняты решения о начале процесса преобразования поселений путем объединения.

В период с января по август 2009 года проводилось голосование по преобразованию муниципальных образований путем объединения в 47 муниципальных районах Нижегородской области. Населением данных районов приняты решения об объединении 346 поселений в 143. К процессу преобразования был вызван высокий интерес населения. В большинстве муниципальных районов уровень явки граждан на голосование составил от 60% до 90% и выше, уровень поддержки участниками референдумов решений об объединении поселений от 70 % и более 90 % голосов участников референдумов.

Таким образом, несмотря на масштабный процесс, учитывая оперативность и «слаженность» органов государственной власти области и органов местного самоуправления задача по преобразованию муниципальных образований в Нижегородской области была решена за один год.

В результате преобразований муниципальных образований, прошедших в 2009–2010 годах, в процессе объединения участвовало 355 муниципальных образований и общее количество муниципальных образований сократилось на 212 — с 662 до 450 единиц.

В целом процесс преобразования муниципальных образований путем объединения впоследствии решал задачу не только по повышению уровня управляемости территорией, но и укреплению экономической основы местного самоуправления. Объединение поселений позволило консолидировать экономический, и налоговый потенциал территорий.

Так, например, в связи с укрупнением расходы на содержание органов местного самоуправления сократились более чем на 74 млн рублей путем высвобождения средств за счет сокращения расходов на содержание зданий, занимаемых органами управления поселений, транспортных расходов. Сэкономленные средства были направлены

на решение вопросов местного значения, таких как строительство и ремонт дорог, благоустройство.

Укрупнение поселений путем их объединения позволило достигнуть относительного «выравнивания» территорий с точки зрения их бюджетной обеспеченности, повысить долю собственных доходов в общем объеме доходов вновь образуемого поселения. В связи с этим органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований стали более активно проводить работу по реализации местных программ социально-экономического развития и осуществления единой инвестиционной политики муниципального образования.

Таким образом, укрупнение муниципальных образований в 2009 году привело не только к оптимизации управления территорией, но и к укреплению экономической основы муниципального образования.

Не менее эффективным способом управления территорией муниципального образования в Нижегородской области является преобразование муниципальных районов в городские округа.

При преобразовании муниципального района в городской округ ставилась задача по повышению качества управления территорией и оптимизация управленческих процессов с целью повышения эффективности использования бюджетных средств, создания условий для перспективного развития всей территории вновь образованного поселения, консолидации материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, и наконец, повышение инвестиционного потенциала территории.

В Нижегородской области преобразование муниципального района в городской округ осуществлялось путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение его статусом городского округа. Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ до изменений федерального законодательства в первом полугодии 2017 года не предусматривал преобразование муниципального района в городской округ, но и не содержал какого-либо запрета проводить одновременного два вида преобразования: объединение муниципальных образований и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа. Поэтому преобразование муниципального района в городской округ на территории Нижегородской области осуществлялось одновременно путем

объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в единое городское поселение (осуществлялось с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений) и наделения вновь образуемого в результате преобразования городского поселения статусом городского округа (осуществлялось с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, выявляемого путем голосования, проводимого в порядке, установленном федеральным законом и Законом области от 30 декабря 2005 года № 226-З «О местном референдуме в Нижегородской области»).

Вывод о том, что использование одновременно двух способов преобразования муниципальных образований не противоречит федеральному законодательству и является допустимым, был сделан Нижегородским областным судом<sup>80</sup> и Верховным Судом Российской Федерации<sup>81</sup> по делу о признании недействующим Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района».

Применяя данную форму преобразования, в период с 2010 по 2017 годы было преобразовано 10 муниципальных районов, первым из которых стал Борский муниципальный район (в 2010 году). Необходимо отметить, что несмотря на то, что до 2006 года в состав территории муниципального района входили муниципальные образования, сама территория Борского муниципального района была единой, без установления границ внутриобразованных на его территории муниципальных образований. За ним последовали Семеновский (2010 г.), Выксунский (2011 г.), Шахунский (2011 г.), Первомайский (2012 г.), Сокольский

---

<sup>80</sup> Решение Нижегородского областного суда от 05.03.2012 по делу № 3-25/2012 Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими Закона Нижегородской области от 01.11.2011 № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.10.2011 № 266-V «О принятии Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области»;

<sup>81</sup> Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 № 9-АПГ12-3 Об оставлении без изменения решения Нижегородского областного суда от 05.03.2012, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Нижегородской области от 01.11.2011 № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.10.2011 № 266-V.

(2014 г.), Навашинский, Чкаловский, Кулебакский (2015 г.), Перевозский (2017 г.) муниципальные районы. В результате преобразования этих муниципальных районов в городские округа было объединено 74 муниципальных образований.

Инициатива преобразования территории муниципального района исходила от органов местного самоуправления.

Необходимо также отметить, что в 99 процентах случаев преобразования поселений абсолютное большинство населения высказывалось за преобразование в городской округ. Это доказывают итоги голосования (Табл. 1).

Таблица 1

**Сведения о преобразовании муниципальных районов  
в городские округа<sup>82</sup>**

№ п/п	Муниципальный район	Принят Закон о преобразовании	Приняли участие в голосовании	Проголосовали «за»
1.	Борский	2010	58,89 %	72,27 %
2.	Семеновский	2010	59,26 %	87,23 %
3.	Выксунский	2011	51,48 %	63,68 %
4.	Шахунский	2011	53,34 %	73,17 %
5.	Первомайский	2012	89,55 %	80,83 %
6.	Сокольский	2014	68,9 %	79,3 %
7.	Навашинский	2015	65,85 %	89,13 %
8.	Кулебакский	2015	60,83 %	87,55 %
9.	Чкаловский	2015	71,59 %	87,62 %

Проводимая Законодательным Собранием Нижегородской области оценка преобразования муниципальных районов в городские округа спустя пару лет после преобразования позволяет сделать вывод о том, что данный способ совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Нижегородской области не ухудшил социально-экономическое развитие территории. По результатам оценки социально-экономического развития территорий муниципальных

<sup>82</sup> При преобразовании Перевозского района голосование по правилам местного референдума не проводилось, учитывая положения Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



образований Нижегородской области<sup>83</sup> 2 городских округа с момента преобразования по-прежнему имеют уровень развития выше среднего (Бор, Выкса), средний уровень развития с момента преобразования отмечается на территории городских округов Семеновский, Навашинский, города Чкаловска, а на территории городского округа Сокольский ситуация по итогам 2016 года улучшилась от уровня среднего к выше среднему.

При преобразовании муниципального района в городской округ можно выделить следующие показатели, характеризующие повышение эффективности управления территории органами местного самоуправления:

— отпала необходимость в формальной передаче полномочий от поселений в муниципальный район, оформлении соответствующих соглашений с передачей соответствующих ресурсов для их осуществления;

— произошла унификация муниципальных нормативных правовых актов, принятые по вопросам местного значения (муниципальные правовые акты в поселениях в большинстве случаев дублировали друг друга, решения о бюджетных процессах и бюджетах в большей степени носили формальный характер);

— в целях сохранения и доступности оказываемых муниципальных услуг населению в административных центрах преобразованных поселений были сохранены территориальные органы местного самоуправления — «представительства» либо учреждения многофункциональных центров;

— произошла оптимизация численности муниципальных служащих в органах местного самоуправления, сократилось количество депутатов, глав местного самоуправления и глав администраций поселений.

Преобразование муниципального района в городской округ не повлияло на социальное обеспечение граждан. При объединении сельских муниципальных образований — сельсоветов границы населенных пунктов не изменились. Поскольку под сельской местностью

---

<sup>83</sup> Оценка социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области проводится с соответствии с Методикой оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 01.03.2006 № 60.

понимаются сельские населенные пункты, а не сельские поселения, то все существующие меры социальной поддержки (льготы по налогообложению, тарифам на услуги жилищно-коммунального хозяйства, надбавки работникам социальной сферы) отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, сохранены.

Эффективность управления территорией муниципального образования зависит также от лиц, стоящих во главе муниципального образования и от *структуры органов местного самоуправления*, сформированной на территории муниципального образования.

С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ в Нижегородской области применялись разные способы формирования органов местного самоуправления, шел поиск оптимальной системы управления муниципальными образованиями.

Например, до 2008 года представительные органы всех видов муниципальных образований в Нижегородской области были сформированы на муниципальных выборах на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Форма образования представительных органов муниципальных районов из делегатов поселений, входящих в их состав, предусмотренная статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ, не применялась.

Глава муниципального образования в 70% случаев избирался населением и в 30% случаев депутатами представительного органа из своего состава. В структуре органов местного самоуправления глава муниципального образования избирался из состава депутатов, замещающая должность председателя представительного органа муниципального образования. Глава местной администрации в данном случае назначался по контракту в городах районного значения (75%), менее в городских округах и рабочих поселках (25% и 24%) и в меньшей степени в муниципальных районах (13%).

Глава муниципального образования избирался населением и одновременно замещал должность председателя представительного органа. Глава местной администрации также назначается по контракту. В рабочих поселках (16%), в остальных типах муниципальных образований такая форма практически не применяется.

Наиболее используемая формой считалась, когда глава муниципального образования избирался населением и возглавлял местную администрацию. Председатель представительного органа муници-

пального образования избирается из состава депутатов. Такая форма, получила распространение во всех типах муниципальных образований. Наиболее характерна такая для районов (85 %), городских округов (75 %) и рабочих поселках (60 %), менее применима была в городах районного значения (21 %).

Особенность структуры органов местного самоуправления была установлена для сельских поселений. Так, в 314 (или 60 %) муниципальных образованиях — сельских поселениях, учреждены должностные лица, замещающие одновременно три должности (глава муниципального образования, председатель представительного органа и глава администрации).

Спустя некоторое время на смену вариативности пришел единый образный способ формирования органов местного самоуправления на территории Нижегородской области повсеместно главы муниципальных образований стали избираться из состава представительного органа, возглавлять местную администрацию стали главы администрации.

Таким образом, на территории Нижегородской области *унифицирована* «двуглавая» система управления муниципальным образованием.

Кроме того, с 2010 года был введен способ формирования представительного органа муниципального района путем делегирования. Основными преимуществами данного способа формирования можно считать увеличение степени самостоятельности поселений, улучшение взаимоотношений между районной и поселковой властями, появление возможности решения кадровых проблем, повышение профессионализма работников органов местного самоуправления, снижение конфликтных ситуаций между районной и поселенческой властью.

В 2014 году, когда в реализацию федерального законодательства субъектам Российской Федерации предоставлено полномочие по определению порядка формирования органов местного самоуправления в Нижегородской области был законодательно закреплён безальтернативный способ формирования как представительного органа муниципального района – путем делегирования, так и главы муниципального образования — представительным органов муниципального образования из своего состава. Местную администрацию возглавлял глава местной администрации. Такая организация муниципального управ-

ления была установлена исходя из определенных в уставах большинства муниципальных образований Нижегородской области способов избрания главы муниципального образования.

Данный порядок был установлен до тех пор, пока на федеральном уровне не внесли изменения, предусматривающие еще один способ избрания главы муниципального образования — представительным органом из числа кандидатов, представленной конкурсной комиссией (в феврале 2015 г.).

В этой связи способ избрания главы муниципального района, городского округа, установленный законом Нижегородской области, был изменен на избрание представительным органом соответствующего муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При таком способе глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Реализация данной модели была обусловлена тем, чтобы исключить так называемую «двуглавую» модель управления муниципальным образованием и возникавшие в связи с ее применением на практике личностные конфликтные ситуации. В ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации порождало конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием. Кроме того, такой способ избрания главы муниципального района и городского округа (на «верхнем уровне» местного самоуправления) позволяет привлекать к муниципальному управлению более широкий спектр профессиональных кадров (поскольку кандидатами на данную муниципальную должность могли быть не только депутаты муниципального образования, но и иные лица, соответствующие требованиям к кандидатам).

Установленный способ избрания глав муниципальных образований будет применяться постепенно по мере окончания срока полномочий действующих должностных лиц. К 2017 году на такую форму управления муниципальным образованием перешли в трех городских округах город Арзамас, город Выкса, Семеновский, и трех муниципальных районах Шатковский, Дивеевский, Балахнинский.

## **Оптимизация полномочий органов местного самоуправления**

Оптимальным критерием оценки эффективности управления территорией муниципального образования можно считать осуществление на местном уровне полномочий по вопросам местного значения и осуществление государственных полномочий.

Несмотря на то, что изменения федерального законодательства в 2014 года сократили перечень вопросов местного значения, в Нижегородской области в рамках представленных полномочий был принят Закон Нижегородской области, которым за сельскими поселениями были закреплены вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений. Это было связано с тем, что передача значительной части вопросов местного значения в муниципальный район требует серьезных изменений в межбюджетных отношениях, в том числе между муниципальными районами и сельскими поселениями. А в условиях проводимой в Нижегородской области до 2020 года программы по управлению государственными финансами Нижегородской области, в частности по созданию условий для эффективного выполнения собственных и передаваемых полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, необходимо было сохранение разграничения расходных полномочий между органами местного самоуправления сельских поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов.

По факту региональный закон только сохранил существующий порядок реализации вопросов местного значения, при этом не отменяя действия ранее заключенных между муниципальным районом и поселениями соглашений о передаче части полномочий.

### **Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

Законами Нижегородской области органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями:

- в области образования;
- по поддержке сельскохозяйственного производства;

- в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей;
- по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан;
- по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан;
- в области жилищных отношений;
- по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных;
- по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних граждан.

В 2014 году в Нижегородской области был введен институт *перераспределения полномочий между органами государственной власти Нижегородской области и органами местного самоуправления*. На региональный уровень передавались полномочия в сфере градостроительной деятельности (например, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования городских поселений документации по планировке территории), и земельных отношений (утверждение правил землепользования и застройки, принятие решений о развитии застроенных территорий).

Данный институт был введен в целях создания единообразной практики правоприменения градостроительного и земельного законодательства на территории Нижегородской области, и, как следствие, повышения качества оказания государственных услуг для юридических лиц и граждан, перехода на оказание муниципальных услуг в электронном виде.

### **Экономическое развитие муниципальных образований**

Для достижения высоких показателей социально-экономического развития территории муниципального образования в пределах Нижегородской области на региональном уровне ставится задача по превращению муниципальных образований в эффективные, стратегически

сфокусированные организации, ориентированные на достижение поставленных целей. От того, как развито муниципальное образование, зависит социально-экономическое развитие всего региона.

Важным элементом управления муниципальным образованием является стратегия развития муниципального образования.

В Нижегородской области в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят Закон Нижегородской области от 03.03.2015 № 24-З «О стратегическом планировании в Нижегородской области», которые относят к участникам стратегического планирования на муниципальном уровне органы местного самоуправления и муниципальные организации.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и Нижегородской области;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

В обязательном порядке органы местного самоуправления должны разрабатывать прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период, муниципальные программы.

По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться: стратегия; план мероприятий по реализации стратегии; прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период; бюджетный прогноз на долгосрочный период (*Рис. 1*).

Результаты мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования должны отражаться:

- в ежегодных отчетах главы муниципального образования о результатах своей деятельности;
- в сводном годовом докладе о ходе реализации и об оценке эффективности муниципальных программ.

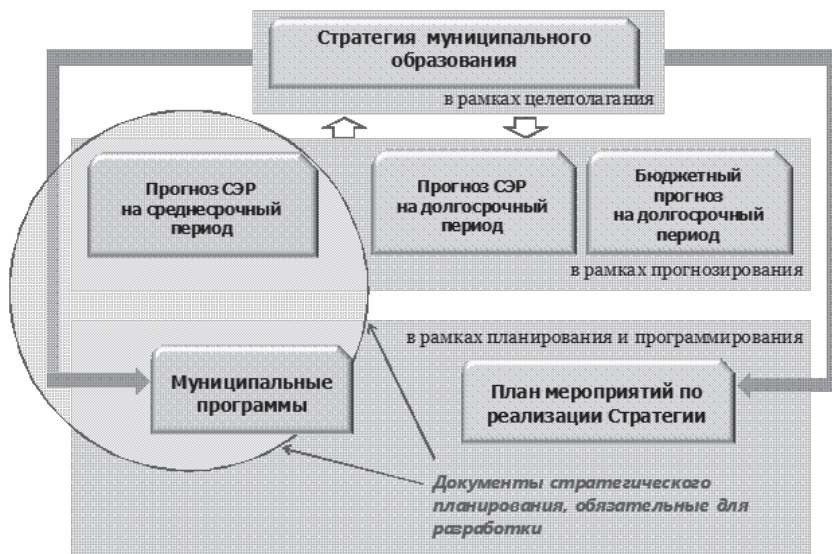


Рисунок 1

Все документы стратегического планирования муниципального уровня подлежат обязательной регистрации в государственной автоматизированной системе «Управление» (уже зарегистрировано около 1000 документов стратегического планирования: прогнозы, государственные и муниципальные программы, включая программы поселений).

### **Схема территориального планирования в Нижегородской области — инструмент управления территорией**

В целях обеспечения устойчивого развития территории Нижегородской области Правительством Нижегородской области утверждена схема территориального планирования Нижегородской области (постановление от 29.04.2010 № 254).



Схема территориального планирования — это, прежде всего, инструмент управления территорией, где все пространственно-территориальные факторы представлены в системной взаимосвязи с перспективами развития.

Схема — документ, направленный на создание условий устойчивого территориального и социально-экономического развития области до 2025 г.

Схема также является основополагающим документом для разработки специализированных отраслевых, тематических программ и проектов, реализуемых на территории Нижегородской области.

Схема территориального планирования Нижегородской области предусматривает в том числе:

- формирование иерархически построенной сети поселений, определение межселенных связей и межрайонных центров расселения, взаимоувязанных с предложениями региональных целевых программ по развитию социальной инфраструктуры, улучшение качества образования, здравоохранения, социального обеспечения населения;

- функциональное зонирование и планировочную организацию территории области, членение территории региона на планировочные районы по принципу тяготения к поселениям и на зоны по принципу однородности сочетаний характеристик территорий в пределах каждой зоны, выделение зон опережающего развития (зон концентрации градостроительной активности).

Одним из важных результатов мероприятий Схемы территориального планирования является сокращение разницы между экономическим потенциалом и качеством жизни в муниципальных районах региона и у различных слоев населения.

Одним из мероприятий по территориальному планированию является функциональное зонирование территории.

Функциональное зонирование содержит планировочные рекомендации по территориальному размещению различных функциональных зон городского и сельского расселения, территорий сельского хозяйства, особо охраняемых природных территорий, зон отдыха, лесного хозяйства и т.д.

В функциональном зонировании территории выделяются основные зоны градостроительного освоения, среди которых обозначена зона концентрации градостроительной активности.

Зона концентрации градостроительной активности определена как территория, обладающая большим потенциалом экономической привлекательности для инвесторов.

В пределах инвестиционно привлекательных территорий проектом выделяются зоны опережающего развития — это территории, в пределах которых осуществляется активное новое строительство и реконструкция объектов капитального строительства, а также планируется размещение объектов капитального строительства регионального значения.

На территории Нижегородской области выделяются следующие зоны опережающего развития:

1) крупная городская агломерация. (г. Н.Новгорода, г. Дзержинск, г. Бор, Балахнинский, Богородский, Городецкий, Кстовский, Павловский муниципальные районы). Специализация зоны — автомобилестроение, стекольная промышленность, информационные технологии и телекоммуникации, химическая и нефтехимическая промышленность, целлюлозно-бумажная промышленность, оборонно-промышленный комплекс, деловая и рекреационная сфера.

2) металлургия и металлообработка (зона включает в себя городские округа: Выкса, Кулебаки, Навашинский. Зона расположена в юго-западной части области и граничит: с Вачским, Ардатовским и Вознесенским районами Нижегородской области; с Владимирской, Рязанской областями и Республикой Мордовия. Виды деятельности: металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, производство транспортных средств и оборудования. Традиционные отрасли промышленности на территории районов: черная металлургия, машиностроение и металлообработка, промышленность строительных материалов). Специализация — металлургическое производство и производство готовых металлических изделий.

3) инновационная (Общее описание выделяемой зоны: открытый Технопарк вблизи г. Саров (юго-западнее поселка Сатис Дивеевского района Нижегородской области) расположен в центре Европейской части России (г. Саров, Дивеевский муниципальный район). Специализация — информационные технологии, энергосбережение и экология, медицинская техника.

4) лесопромышленная (Включает в себя следующие муниципальные районы области: Варнавинский, Ветлужский, Воскресенский,

Краснобаковский, Ковернинский, Тонкинский, Тоншаевский, Уренский, Шарангский, городские округа Шахунья, Сокольский, Семеновский). Специализация — лесопромышленный комплекс.

5) агропромышленная зона (Общее описание выделяемой зоны: Агропромышленный комплекс (Володарский, Большеболдинский, Починковский муниципальные районы, Лукояновский, Шатковский, Гагинский, Кр. Октябрьский, Сеченовский) составляет 3,91 тыс. кв. км, это 5% от площади. Специализация — выращивание зерна, производство молока, яиц, мяса всех видов скота и птицы, а также продуктов их переработки.

*Формирование зон градостроительной активности* — зон активного роста экономики, организации новых опорных центров расселения, где созданы предпосылки для улучшения качества жизни населения на периферийных территориях. Территория Нижегородской области неоднородна с точки зрения условий для развития определенных секторов экономики, поэтому отраслевые приоритеты были уточнены с учетом специфических особенностей отдельных муниципальных образований.

Были выделены 4 основные территориальные зоны, объединяющие районы со схожей текущей структурой экономики и характеризующиеся благоприятными условиями для развития определенных секторов:

1) лесопромышленная, включает территории следующих 13 муниципальных районов и 2 городских округов: Варнавинского, Ветлужского, Воскресенского, Городецкого, Ковернинского, Краснобаковского, Тонкинского, Тоншаевского, Уренского, Шарангского муниципальных районов, городских округов город Шахунья, Семеновский, Сокольский и город Чкаловск;

2) промышленная и научно-образовательная, включает территории городских округов Нижний Новгород, Дзержинск; Бор, Выкса, Кулебаки, Навашинский; муниципальных районов: Балахнинский, Богородский, Кстовский, Лысковский, Павловский;

3) инновационная, включает территории: городских округов Арзамас, Саров, Первомайск; Арзамасского, Дивеевского муниципальных районов;

4) агропромышленная, включает территории следующих муниципальных районов: Ардатовский, Большеболдинский, Большему-

рашкинский, Бутурлинский, Вадский, Вачский, Вознесенский, Воротынский, Гагинский, Дальнеконстантиновский, Княгининский, Краснооктябрьский, Перевозский, Пильнинский, Починковский, Сергачский, Сеченовский, Сосновский, Спасский, Шатковский районы, Володарский, Лукояновский.

### **Территория опережающего социально-экономического развития Саров**

В соответствии Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» ТОСЭР является часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения;

ТОСЭР — экономическая зона, где предоставляется особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности, в том числе льготное налоговое налогообложения на 10-летний период.

ТОСЭР создаются на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации с целью обеспечения условий для производства экспортно-ориентированной и импортозамещающей продукции, в том числе создания гражданских производств на основе инновационных разработок предприятий атомной отрасли.

В 2015 году при Правительстве Нижегородской области была создана рабочая группа по рассмотрению вопросов целесообразности создания территории опережающего социально-экономического развития на территории ЗАТО г. Саров Нижегородской области (распоряжение Правительства от 30.10.2015 № 1995-р).

Создание территории опережающего социально-экономического развития на территории ЗАТО г. Саров Нижегородской области входит в перечень мероприятий по реализации стратегии развития Нижегородской области до 2020 года.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2017 № 481 на территории ЗАТО г. Саров создана территория опережающего социально-экономического развития «Саров».

Для размещения резидентов выделено 13 земельных участков общей площадью 19,0 га: 6 участков находятся в федеральной собственности (общая площадь составляет 11,4 га); 7 земельных участков — в муниципальной собственности (общая площадь составляет 7,7 га).

В соответствии с отраслями специализации ТОСЭР Саров установлен следующий перечень ОКВЭД (ОК 029-2014 (КДЕС РЕД.2)), допустимых на его территории:

- 10 Производство пищевых продуктов;
- 18 Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации;
- 20 Производство химических веществ и химических продуктов;
- 21 Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях;
- 22 Производство резиновых и пластмассовых изделий;
- 23 Производство прочей неметаллической минеральной продукции;
- 24 Производство металлургическое;
- 25 Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;
- 26 Производство компьютеров, электронных и оптических изделий;
- 27 Производство электрического оборудования;
- 28 Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки;
- 31 Производство мебели;
- 33 Ремонт и монтаж машин и оборудования;
- 62 Разработка компьютерного программного обеспечения, консультационные услуги в данной области и другие сопутствующие услуги;
- 69.10 Деятельность в области права;
- 71.12.12. Разработка проектов промышленных процессов и производств, относящихся к электротехнике, электронной технике, горному делу, химической технологии, машиностроению, а также в области промышленного строительства, системотехники и техники безопасности;
- 71.20.3. Испытания и анализ физико-механических свойств материалов и веществ;

72 Научные исследования и разработки;

74.30 Деятельность по письменному и устному переводу;

77.40 Аренда интеллектуальной собственности и подобной продукции, кроме авторских прав.

Для обеспечения функционирования ТОСЭР используется существующая инфраструктура города. Площадки обеспечены всеми требуемыми инженерными мощностями. Активно ведутся переговоры по привлечению новых резидентов и инвесторов, основной принцип работы с которыми строится на индивидуальном подходе к каждому.

В рамках реализации на территории Нижегородской области приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в соответствии с паспортом, утвержденным протоколом президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 30 ноября 2016 года № 11, главам администраций монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов) рекомендовано до конца 2018 года проработать вопрос возможного создания ТОСЭР на территории монопрофильного муниципального образования Нижегородской области (моногорода) при условии соответствия Правилам создания ТОСЭР на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 года № 614.

### **Развитие монопрофильных моногородов на территории Нижегородской области**

Среди стратегических направлений есть направление «Моногорода». На территории Нижегородской области образовано 12 монопрофильных муниципальных образований (моногородов), из них 5 — относятся к категории моногородов, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (г. Заволжье, пос. Мухтолово, г. Навашино г. Кулебаки, г. Ворсма) и 7 моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией (г. Первомайск, г. Павлово, г. Володарск, г. Княгинино, пос. Решетиха, г. Балахна, г. Выкса).

Распоряжением Правительства Нижегородской области от 22.02.2017 № 181-р утвержден план реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в монопрофильных му-

ниципальных образованиях Нижегородской области (моногородах). Данный план предусматривает непосредственное участие органов местного самоуправления.

В целях реализации плана программы главам администраций городских округов и главам администраций муниципальных районов Нижегородской области, на территории которых расположены моногорода рекомендовано при поддержке органов исполнительной власти Правительства Нижегородской области разработать ряд основных документов, например:

- программу развития монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов);
- паспорт программы развития монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов);
- программы повышения качества среды монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов).

Кроме того, рекомендовано реализовать мероприятия по благоустройству (модернизации) объектов в монопрофильных муниципальных образованиях Нижегородской области (моногородах), в рамках приоритетных программ и проектов по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года и т.д.

В целях повышения инвестиционной привлекательности территорий монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), главам администраций муниципальных образований Нижегородской области, на территории которых расположены города Балахна, Володарск, Ворсма, Заволжье, Княгинино, Павлово, городские поселения р.п. Решетиха и р.п. Мухтолово, совместно с главами администраций указанных городов и городских поселений, главам администраций городских округов город Выкса, город Первомайск, город Кулебаки и Навашинский Нижегородской области рекомендовано представлять в министерство экономики и конкурентной политики Нижегородской области информацию по оценке состояния градообразующих предприятий монопрофильных муниципальных образованиях Нижегородской области (моногородов)<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> На основании Распоряжения Правительства Нижегородской области от 28.11.2014 № 2176-р «О мониторинге социально-экономического положения в монопрофильных муниципальных образованиях Нижегородской области (моногородах)».

Следует отдельно отметить характерный факт влияния особенностей территории, структуры экономики и социально-экономического развития муниципальных образований на структуру организации местного самоуправления.

Так, наличие на территории Нижегородской области моногородов и ТОСЭР как закрытого административно-территориального образования, было учтено при установлении законом Нижегородской области критериев определения единственного способа формирования соответствующих органов местного самоуправления. Это обусловлено необходимостью учета взаимосвязанных интересов самого муниципального образования и органов государственной власти Нижегородской области в комплексном развитии территории всех муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

### **Институт сельских старост в Нижегородской области**

На законодательном уровне институт сельских старост не закреплён. Тем не менее данный институт может быть востребован в тех субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют из себя довольно большой набор из населённых пунктов, которые существенно разнесены друг от друга на большие расстояния и по понятным причинам коммуникация населения с представителями власти нарушена.

В Нижегородской области насчитывается более 4 тыс. сельских населённых пунктов. На территории Нижегородской области в пределах муниципальных районов и городских округов работают около двух тысяч сельских старост. Наибольшее количество старост в Городецком муниципальном районе (216). Данный муниципальный район является и самым большим по количеству сельских населённых пунктов (434).

Старосты осуществляют свою работу на общественных началах, в рядке случаев оказывается поддержка со стороны органов местного самоуправления за активную и плодотворную работу.

В основном сельские старосты подчиняются главе администрации муниципального образования или главе муниципального образования, но в некоторых муниципальных районах сельские старосты подчиняются непосредственно населению.



Сельские старосты выступают связующим звеном между органами местного самоуправления и населением по решению вопросов местного значения. Старосты помогают поддерживать связь по вопросам благоустройства, пожарной безопасности, уличного освещения, электроснабжения, ремонта дорог, организуют сходы и собрания граждан, оказывают помощь в проведении культурно-массовых мероприятий. Также сельские старосты выполняют контрольные функции, например, контролируют вывоз мусора, санитарное состояние территории, работу объектов инфраструктуры на подведомственной территории. От лица населения сельские старосты информируют о проблемах на местах.

### **Поддержка местных инициатив на территории Нижегородской области**

Проект по поддержке местных инициатив (далее — ППМИ) на территории Нижегородской области реализуется с 2013 года по инициативе Губернатора Нижегородской области. Суть проекта — поддержка на конкурсной основе инициатив, подготовленных и осуществляемых при широком участии и софинансировании со стороны населения. То есть в рамках ППМИ население принимает непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления, решая именно те проблемы, которые считает для себя действительно важными.

Ежегодно Правительством принимается постановление, которым утверждается перечень муниципальных районов (городских округов), на территории которых реализуется проект, порядок конкурсного отбора программ (проектов) развития территорий муниципальных образований, основанных на местных инициативах, порядок предоставления расходования субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов.

Основные критерии конкурсного отбора:

- уровень софинансирования со стороны бюджета муниципального образования, населения и спонсоров в денежной форме.
- количество благополучателей от реализации программы на территории населенного пункта.
- наличие мероприятий по улучшению состоянию окружающей среды.

- степень участия населения в подготовке проекта на конкурс.
- участие населения в реализации проекта.
- получение дополнительных доходов в муниципальный бюджет в результате реализации проекта.
- количество создаваемых рабочих мест после завершения реализации проекта.

Обязательные условия участия в конкурсном отборе: софинансирование со стороны бюджета муниципального образования не менее 20 % и со стороны населения муниципального образования Нижегородской области не менее 5 %.

Каждое поселение и административно-территориальное образование представляют на конкурсный отбор один или несколько проектов. Максимально возможное количество предоставляемых проектов от одного сельского, городского поселения муниципального района, от одного административно-территориального образования городского округа — не более двух, от городских округов город Арзамас, город Первомайск, город Саров — не более восьми.

Общий размер субсидии из областного бюджета, указанный в заявках, не может превышать 2 млн рублей для одного сельского, городского поселения, расположенного в муниципальных районах области, а в заявках городских округов город Арзамас, город Дзержинск, город Первомайск, город Саров — не должен превышать 8 млн рублей. При этом размер субсидии на одну заявку — не более 2 млн рублей.

Возможные проекты:

- объекты жилищно-коммунального хозяйства;
- объекты организации благоустройства;
- объекты уличного освещения;
- объекты сбора (в том числе раздельного) твердых коммунальных отходов;
- объекты водоснабжения;
- детские площадки;
- автомобильные дороги местного значения и сооружения на них;
- учреждения библиотечного обслуживания населения;
- учреждения культуры;
- объекты культурно наследия;
- объекты физической культуры и массового спорта;

- места массового отдыха населения;
- иные объекты

В 2017 году впервые за историю реализации проекта участвуют крупные города Нижний Новгород — административный центр Нижегородской области, город Дзержинск. В 2017 году объем финансирования из областного бюджета составляет 200 млн рублей. Итоги реализации программы представлены в *Табл. 2*.

Таблица 2

**Итоги реализации программы поддержки местных инициатив**

Год	Количество районно-участников	Объем финансирования из областного бюджета	Количество реализованных заявок	Количество благополучателей от реализации проектов
2013	5	20 млн рублей	32	78 тысяч чел.
2014	26	100 млн рублей	192	460 тысяч чел.
2015	50*	150 млн рублей	255	1,5 млн чел.
2016	50*	186 млн рублей	328	1,5 млн чел.

\*кроме Нижнего Новгорода и Дзержинска

### Территориальное общественное самоуправление в Нижегородской области

На сегодняшний день на территории Нижегородской области действуют 373 ТОСа, ведущие деятельность в сфере благоустройства, социальной защиты населения, работы с детьми и ветеранами, благотворительности, организации спортивных мероприятий, обеспечении правопорядка и т.д. На некоторых территориях области ТОСы в том или ином виде непрерывно функционируют уже два десятилетия и более: к их числу относится г. Арзамас, м-н Верхние Печеры г. Н. Новгорода.

Органы территориального общественного самоуправления функционируют в Балахнинском, Богородском, Вачском, Гагинском, Городецком, Дальнеконстантиновском, Навашином, Первомайском, Тоншаевском, Шарангском муниципальных районах, а также во всех районах Нижнего Новгорода.

В числе наиболее значимых мероприятий последних лет на тему развития ТОС, прошедших в Нижегородской области, можно назвать следующие:

— 10 июня 2010 года в Законодательном Собрании Нижегородской области прошел круглый стол на тему «Территориальное общественное самоуправление: перспективы развития», организованный нижегородским региональным отделением общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет Местного Самоуправления». В ходе круглого стола состоялась презентация опыта эффективно работающих Советов и обсуждение перспектив их развития, анализ проблемного поля в совершенствовании территориального общественного самоуправления в регионе и отработка методики системного взаимодействия ВСМС с гражданским обществом;

— 1 марта 2012 года состоялся первый Форум территориального общественного самоуправления (ТОС) Нижегородской области «Родному краю — наша забота», который объединил более 360 представителей ТОСов из Нижнего Новгорода и всех муниципальных районов Нижегородской области;

— 1 ноября 2012 года в г.Нижнем Новгороде прошла научно-практическая конференция Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» на тему «Приоритетные направления развития муниципальных образований в условиях модернизации и инновационного обновления экономики России»;

— 25 марта 2013 года в Законодательном Собрании состоялась конференция Нижегородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС). Главными темами стали итоги работы Совета за 2012 год и задачи на 2013 год, а также результаты реализации проектов «Местные сети» и «Совет молодых депутатов». Конференция прошла под председательством руководителя ВСМС в Нижегородской области, члена Совета Федерации от Законодательного Собрания Александра Вайнберга. В ней приняли участие губернатор Нижегородской области Валерий Шанцев, депутаты Законодательного Собрания, представительных органов власти на местах, главы МСУ, руководители местных общественных организаций, активисты органов территориального общественного самоуправления;

— в 2013 году в северных районах Нижегородской области стартовала программа поддержки местных инициатив Всемирного банка. Проект охватил 38 населенных пунктов в Ветлужском, Тонкинском,

Тоншаевском, Шарангском районах и городском округе города Шахунья.

Существующий опыт создания и деятельности органов ТОС позволяет не только делать обобщения, анализировать недостатки, но и прогнозировать перспективы развития данной формы самоуправления. Представляется, что в условиях политической и экономической стабильности они займут свое место в системе местного самоуправления и, будут являться его первичным звеном.

Можно отметить, что в постреформенный период генезис местного самоуправления имел не самые адекватные для развития стартовые позиции: процесс становления местного самоуправления в большинстве случаев начинался сверху, а не снизу. Между тем, именно вырастающие «снизу» дееспособные структуры ТОС должны со временем стать формой эффективной обратной связи между властью и населением, позволяющей совместно находить пути решения существующих проблем.

Формирование и деятельность территориального общественного самоуправления в России на протяжении двух десятилетий его истории сталкивается с рядом проблем, в числе которых:

- неинформированность населения, недостаточно высокий уровень правовой грамотности;
- идей, желанием и инициативой создания ТОС на своей территории должны проникнуться значительная доля жителей муниципального образования (дома, микрорайона и т.п.);
- в бюджетах муниципальных образований должны предусматриваться средства на развитие ТОС;
- при представительных органах должны создаваться комитеты (комиссии) по ТОС, что будет способствовать разработке и совершенствованию нормативной правовой базы;
- органы ТОС должны иметь не только Уставы и планы работы, но и долгосрочные программы действий по развитию своих территорий;
- в местных администрациях для уполномоченных выборных лиц ТОС и членов органов ТОС должно быть организовано обучение. Как правило, данная категория лиц работает на общественных началах, поэтому необходимо предусматривать материальное и моральное поощрения;

— интересы органов ТОС во многом переплетаются с деятельностью предприятий жилищно-коммунального хозяйства (благоустройство территорий, ремонт жилого фонда и т.д.), поэтому органам местного самоуправления необходимо оказать помощь в организации конструктивного сотрудничества в решении данных вопросов;

— в настоящее время у органов местного самоуправления несколько двойственное отношение к органам ТОС. С одной стороны — органы местного самоуправления видят в органах ТОС своих помощников в решении местных задач, с другой стороны — не способствуют приданию этим органам статуса юридических лиц, передачи или делегирования им части своих полномочий из-за определенной боязни порождения альтернативного органа власти. В результате чего, не имея достаточно материальной базы и определенных полномочий, органы ТОС могут решать лишь узкий круг проблем;

— для того чтобы активнее лоббировать интересы ТОС в органах законодательной и исполнительной власти, необходимо создание ассоциаций (союзов) органов ТОС.

Для решения перечисленных проблем и в целях развития ТОС, по нашему мнению, следует:

- создавать ассоциации органов ТОС;
- разрабатывать целевые программы поддержки и развития ТОС;
- изучать передовой опыт регионов по поддержке и развитию ТОС;
- проводить научно-практические конференции и иные мероприятия по изучению и решению проблем ТОС;
- обучать основам организации и деятельности ТОС как актив, так и муниципальных служащих.

Также, с учетом доминирующего патернализма в сознании россиян, государство на федеральном и региональном уровнях на протяжении ряда лет должно всемерно поддерживать инициативу населения, обеспечивать условия для реализации такого естественного права человека, как право на территориальное общественное самоуправление.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

*Ильиных Алексей Валерьевич*, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета экономики и права Челябинского филиала РАНХиГС

*Ахатова Альбина Маснабиевна*, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Челябинского филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Челябинской области 2-го класса

*Лаврентьева Ирина Викторовна*, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и менеджмента Челябинского филиала РАНХиГС

*Владыкина Лариса Борисовна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента; Челябинского филиала РАНХиГС

### Управление территорией муниципального образования

*Общая характеристика и укрупнение муниципальных образований.* В настоящий момент в составе Челябинской области находятся 319 муниципальных образований, включая 16 городских округов (в том числе один городской округ с внутригородским делением), 27 муниципальных районов, 242 сельских и 27 городских поселений, а также 7 внутригородских районов города Челябинска (Рис. 1).



Рисунок 1 — Административно-территориальное деление Челябинской области

В области постоянно проводится работа по преобразованию муниципально-территориального устройства региона, оптимизации структуры органов местного самоуправления муниципалитетов. В рамках данной работы осуществляется сбор предложений от муниципальных образований области по вопросам объединения поселений и создания



единых администраций муниципальных районов и городских поселений, являющихся административными центрами районов.

С момента вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131-ФЗ) в Челябинской области были преобразованы:

— в 2008 году Бабарыкинское и Спасское сельские поселения Верхнеуральского муниципального района посредством их объединения в Спасское сельское поселение;

— в 2011 году Амурское и Калининское сельские поселения Брединского муниципального района посредством их объединения в Калининское сельское поселение;

— в 2011 году Новокаолиновое и Еленинское сельские поселения Карталинского муниципального района посредством их объединения в Еленинское сельское поселение;

— в 2012 году Октябрьское и Барсучанское сельские поселения Октябрьского муниципального района посредством их объединения в Октябрьское сельское поселение;

— в 2014 году Кособродское и Чернореченское сельские поселения Троицкого муниципального района посредством их объединения в Кособродское сельское поселение;

В 2015 году был начат процесс объединения Тюбукского, Григорьевского и Воздвиженского сельских поселений Каслинского муниципального района, принято соответствующее постановление Губернатора Челябинской области. Однако впоследствии два из трёх указанных поселений отменили свои решения о согласии на преобразование и процесс объединения поселений был приостановлен.

Кроме того, с целью ликвидации дублирования властных полномочий на местах и снижения расходов на управленческий аппарат, в рамках реализации положений абзаца третьего части статьи 34 ФЗ № 131-ФЗ в Челябинской области начат процесс формирования единых администраций муниципального района и городского поселения, являющегося административным центром района. Из 11 муниципальных районов, административными центрами которых являются городские поселения, мероприятия по созданию единых администраций проведены Ашинским и Саткинским муниципальными районами: в 2015 году организован выезд делегации области в Ленинградскую

область для обмена опытом, в муниципалитетах созданы рабочие группы, утверждены порядки заключения соглашений о передаче полномочий поселения району, внесены соответствующие изменения в уставы муниципальных образований, подготовлены проекты соглашений о передаче полномочий, как результат — в течение 2016–2017 годов сформированы единые администрации города Аши и Ашинского муниципального района, города Сатки и Саткинского муниципального района.

С начала 2017 года реализуется комплекс мероприятий по созданию единой администрации Пластовского муниципального района и Пластовского городского поселения, являющегося административным центром указанного района. «Дорожная карта» создания единой администрации Пластовского муниципального района и города Пласта предусматривает, что основные её мероприятия будут завершены в октябре–ноябре 2017 года после избрания нового состава Совета депутатов Пластовского городского поселения 10 сентября 2017 года и принятия им решения о ликвидации администрации города Пласта (новый глава города будет избран из числа депутатов вновь избранного представительного органа Пластовского городского поселения в сентябре 2017 года).

Таким образом, в настоящее время 8 муниципальных районов Челябинской области (Верхнеуральский, Еманжелинский, Карталинский, Каслинский, Катав-Ивановский, Коркинский, Кусинский, Нязепетровский), имеющие в качестве административных центров городские поселения, сохранили существующую схему организации местного самоуправления и не приступили к созданию единых администраций района и городского поселения.

*Управление ТОСЭРами.* В Челябинской области уполномоченным органом по заключению соглашений с резидентами ТОСЭР, а также по осуществлению взаимодействия с Министерством экономического развития России по вопросам создания ТОСЭР является Министерство экономического развития Челябинской области.

При Министерстве экономического развития Челябинской области создана Комиссия по рассмотрению заявок на заключение соглашений с резидентами ТОСЭР, в состав которой вошли представители органов исполнительной власти Челябинской области, институтов развития Челябинской области, Пенсионного фонда России по Челябинской

области, Управления Федеральной налоговой службы России по Челябинской области.

Кроме того, Министерством экономического развития Челябинской области разработан и утверждён Порядок заключения соглашения об осуществлении деятельности в ТОСЭР. Нормативные правовые акты по созданию ТОСЭР размещены на сайте Министерства экономического развития Челябинской области.

*Преобразование муниципальных образований (в том числе, муниципальных районов в городские округа).* В период 2011–2016 годов в Челябинской области рассматривались различные варианты преобразования муниципальных образований, в том числе преобразования Еманжелинского, Карталинского, Коркинского, Пластовского, Саткинского и Троицкого муниципальных районов в Еманжелинский, Карталинский, Коркинский, Пластовский, Саткинский и Троицкий городские округа соответственно.

Несмотря на наличие опыта подобного преобразования в ряде субъектов Российской Федерации, в частности, в Калининградской и Нижегородской областях, анализ действовавшего на тот момент федерального законодательства об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации показал, что законодательная возможность прямого (непосредственного) преобразования муниципального района в городской округ отсутствует. После чего органами государственной власти Челябинской области совместно с заинтересованными органами местного самоуправления вышеназванных муниципальных районов было принято решение о приостановлении реализации данного варианта преобразования до внесения соответствующих изменений в ФЗ № 131-ФЗ.

Федеральным законом от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ был уточнён порядок преобразования муниципальных образований. В частности, предусмотрено объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, влекущее утрату статуса муниципального образования, как муниципальным районом, так и всеми поселениями, входившими в его состав, которые объединились с городским округом.

Однако и в действующей редакции ФЗ № 131-ФЗ вариант прямого (непосредственного) преобразования муниципального района в городской округ не предусмотрен. В связи с этим в настоящее время орга-

нами государственной власти Челябинской области не рассматриваются варианты преобразования муниципальных районов в городские округа.

В 2017 году по поручению Губернатора Челябинской области проводится работа по преобразованию Локомотивного городского округа и Карталинского муниципального района посредством наделения Локомотивного городского округа статусом Локомотивного городского поселения и вхождения его в состав Карталинского муниципального района с перспективой дальнейшего преобразования. Так, предлагается после вхождения пос. Локомотивный в состав Карталинского муниципального района объединение Локомотивного городского поселения с Карталинским городским поселением. Органами местного самоуправления Карталинского муниципального района принято положительное решение относительно вхождения в его состав преобразованного Локомотивного городского поселения, однако Собрание депутатов пос. Локомотивный соответствующего решения до настоящего времени не приняло.

*Агломерационное развитие территорий.* В целях принятия комплексных решений по диверсификации, повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности моногородов Челябинской области разработана Стратегия пространственного развития моногородов и промышленных кластеров Челябинской области.

В соответствии со Стратегией наиболее предпочтительный сценарий пространственного развития моногородов Челябинской области связан с формированием агломераций. Объединение моногородов в рамках агломерации позволит не только повысить качество жизни населения за счёт выравнивания доходов, улучшения качества и доступности социальной инфраструктуры, увеличения разнообразия вариантов трудовой деятельности и досуга, а также повысить инвестиционную привлекательность территории за счёт её укрупнения.

На сегодняшний день наиболее успешным примером комплексного развития территорий является проект «Формирование и развитие агломерации «Горный Урал», в состав которой входят 7 моногородов: г. Миасс, г. Златоуст, г. Трехгорный, г. Чебаркуль, г. Карабаш, г. Сатка и г. Бакал, а также Кусинский муниципальный район. Общая численность населения агломерации свыше 532 тыс. человек (в том числе в городах Миасс и Златоуст проживает 372 тыс. человек).

Отличительными особенностями данной агломерации являются:

- полицентрическая модель;
- входящие в агломерацию города являются моногородами.

На первом этапе в сентябре 2016 года подготовлена Концепция развития Миасского и Златоустовского городских округов в составе агломерации «Горный Урал». Данные муниципальные образования являются крупнейшими в агломерации. Принятые направления развития внесены в стратегические документы муниципальных образований. Подготовка Концепции финансировалась из средств бюджета муниципальных образований.

В феврале 2017 г. города — члены агломерации подписали соглашение о межмуниципальном сотрудничестве. На собрании Ассоциации муниципальных образований горнозаводского края Челябинской области «Горный Урал» выбраны руководящие органы Ассоциации — президент и вице-президент. Кроме того, органами управления Ассоциации «Горный Урал» являются координационный совет и ревизионная комиссия.

Модель управления агломерацией «Горный Урал» предусмотрено реализовать на основе действующего юридического лица — Ассоциации «Горный Урал».

Органы управления агломерации «Горный Урал» включают: Координационный совет, исполнительный орган (должность исполнительного директора на конкурсной основе), ревизионную комиссию, а также сеть проектных офисов.

В июле 2017 года на заседании Ассоциации «Горный Урал» участниками утверждена схема управления агломерацией. В настоящее время в связи с этим вносятся изменения в Устав Ассоциации «Горный Урал», проект агломерации получил поддержку Губернатора Челябинской области.

В июле 2017 года закончена разработка Стратегии пространственного развития агломерации «Горный Урал». Заказчиком на разработку Стратегии выступило Министерство экономического развития Челябинской области.

В августе 2017 года Министерством строительства, инфраструктуры и дорожного хозяйства Челябинской области при участии муниципальных образований подготовлено техническое задание на подготовку проекта «Схема территориального планирования части

Челябинской области. Территория агломерации «Горный Урал». Согласно техническому заданию первый этап — сбор и анализ исходных данных планируется закончить до 01.12.2017, второй этап — разработку положения о территориальном планировании и проектных предложениях, — до 01.12.2018.

Таким образом, финансирование разработки базовых документов агломерации осуществляется за счет средств бюджета области.

Агломерация «Горный Урал» вошла в Перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации, сформированный Министерством экономического развития РФ по поручению Президента РФ В.В. Путина.

Параллельно ведётся работа по формированию перечня приоритетных инфраструктурных и инвестиционных проектов для комплексного развития территории агломерации «Горный Урал», прорабатываются условия их реализации.

Сценарий пространственного развития моногородов Челябинской области, предусмотренный Стратегией, предполагает также формирование Магнитогорской агломерации и конурбацию северных территорий (включая моногорода Озерск, Снежинск, Нязепетровск, Верхний Уфалей).

В 2014 году 7 муниципальных образований Челябинской области подписали соглашение о создании Челябинской агломерации. В состав Челябинской агломерации вошли: Челябинский и Копейский городские округа, Еманжелинский, Еткульский, Красноармейский, Коркинский и Сосновский муниципальные районы. Площадь территории агломерации составляет 9 511,5 кв. км, Численность жителей — 1 566,3 млн чел.

Подготовлена Концепция развития Челябинской агломерации. Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 02.09.2014 г. проект включен в Перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации.

В 2015 году муниципальными образованиями, входящими в состав Челябинской агломерации, учреждена Ассоциация «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации» как самостоятельная структура управления проектом (проектный

офис). Деятельность ассоциации финансируется за счёт вступительных и ежегодных взносов членов ассоциации. В качестве исполнительного органа ассоциации выбрано Агентство по социально-экономическому развитию агломераций (АСЭРА) — организация, профессионально занимающаяся вопросами агломерационного строительства, эксперты которой были авторами Концепции развития Челябинской агломерации и активно продвигали и продвигают проект на федеральном уровне.

В 2016 году по заказу Министерства строительства и инфраструктуры Челябинской области разработана и утверждена Правительством Челябинской области Схема территориального развития Челябинской агломерации, как части территории Челябинской области.

В 2016 году распоряжением Губернатора Челябинской области создана рабочая группа по разработке Стратегии развития Челябинской агломерации, в которую вошли руководители органов исполнительной власти Челябинской области, руководители муниципальных образований, входящих в агломерацию, представители экспертного сообщества.

По поручению Губернатора Челябинской области подготовлено Техническое задание на разработку Стратегии развития Челябинской агломерации. Принято решение о финансировании разработки Стратегии за счёт средств бюджета области, заказчиком на разработку Стратегии развития Челябинской агломерации поручено выступить Министерству экономического развития Челябинской области. Работу над Стратегией агломерации планируется завершить в декабре 2017 года.

С момента работы над Концепцией развития агломерации началась работа по формированию перечня инвестиционных проектов, которые в последующем должны войти в Комплексный инвестиционный план развития Челябинской агломерации. К числу основных проектов можно отнести проект модернизации транспортной инфраструктуры — скоростная линия трамвая от северо-запада Челябинска до Копейска; проект создания логистического центра по переработке и хранению сельскохозяйственной продукции; создание полигона переработки и захоронения ТБО; строительство Центра международного сотрудничества «АТЛАС» и другие.

Проект развития Челябинской агломерации является одним из наиболее динамично развивающихся. Проект получил высокую оценку ру-

ководства Министерства экономического развития Российской Федерации (письмо заместителя Министра от 01.07.2016 № 20620-АЦ/Д274).

*Межмуниципальное сотрудничество.* Согласно статье 66 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. При этом полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

В рамках реализации указанных положений федерального законодательства был принят Закон Челябинской области от 27 ноября 2014 года № 65-ЗО «О полномочиях органов государственной власти Челябинской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Челябинской области», определивший принципы взаимоотношений органов государственной власти области с Советом муниципальных образований (далее — Совет), полномочия Губернатора, Законодательного Собрания и Правительства области по взаимодействию с указанным Советом, а также формы осуществления взаимодействия органов государственной власти области с Советом.

В соответствии с положениями статьи 66 Федерального закона № 131-ФЗ в Челябинской области создан Совет муниципальных образований Челябинской области (полное наименование Ассоциация «Совет муниципальных образований Челябинской области»), который согласно Уставу призван обеспечивать защиту прав муниципальных образований, являющихся Членами Совета, и представлять их общие интересы (в том числе в органах государственной власти): обеспечивать координацию деятельности Членов Совета по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в Челябинской области; организовать взаимодействие органов местного самоуправления муниципальных образований по решению социальных, экономических и иных проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Челябинской области, между собой и с органами государственной власти.



Учредительный договор подписан 04.08.2006 г. на первом учредительном Съезде. Совет с 21.12.2006 г. является членом Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса).

Членами Совета являются все 319 муниципальных образований Челябинской области (16 городских округов, 27 муниципальных районов, 27 городских поселений, 242 сельских поселения и 7 внутригородских районов города Челябинска).

Финансирование деятельности Совета осуществляется за счёт членских взносов Членов Совета.

Предметом деятельности Совета являются организация межмуниципального сотрудничества, координация деятельности членов Совета по решению вопросов местного значения, а также представление и защита экономических и иных интересов членов Совета.

### **Кадровый потенциал (человеческие ресурсы, способные обеспечить управление развитием территории)**

Муниципальные образования достигают устойчивого развития только в том случае, если они обладают высоким кадровым потенциалом.

Кадровый потенциал муниципального образования — это в первую очередь, возможность реализации сотрудниками своих знаний и умений непосредственно на практике с целью продуктивного использования различных ресурсов территории и проведения муниципальной политики, наилучшим образом отвечающей сложившимся условиям и целям социального развития.

В ежегодном обращении в 2014 году Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «В качестве задачи номер один назову повышение эффективности муниципального управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных услуг населению. Для этого стране нужны высококвалифицированные управленческие кадры. Необходимо повышать кадровый потенциал муниципальной службы».

Основная цель муниципальных органов власти — обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения; подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления. Решение этих целей невозможно без высококвалифицированного персонала.

Необходимо отметить, что процессы становления и развития местного самоуправления обусловили необходимость решения органами местного самоуправления принципиально новых задач и соответственно исследование качественных характеристик кадрового потенциала муниципальной службы, поиск путей его совершенствования представляются принципиально важными и актуальными.

В вопросах оценки обеспеченности квалифицированными кадрами органов местного самоуправления, в части повышения квалификации (обучения) муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, наблюдается недостаточное финансирование из местных бюджетов на эти цели.

В рамках принятой государственной программы «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения» на 2017–2019 годы, подпрограммы «Развитие муниципальной службы в Челябинской области» на 2017–2019 годы (постановление Правительства Челябинской области от 28.11.2016 № 617-П), реализуются мероприятия по повышению квалификации (обучению) муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности (далее — Госпрограмма).

Так, по представленным данным муниципальных образований Челябинской области, по состоянию на 1 июля 2017 года дополнительное профессиональное образование за счёт средств бюджетов муниципальных образований получили 571 муниципальный служащий, что составляет 38,2 % от заявленной на 2017 год потребности в обучении (1495 человек).

За аналогичный период в рамках реализации Госпрограммы дополнительное профессиональное образование получили 124 муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, их них 60 — лица, замещающие муниципальные должности и 64 — муниципальные служащие.

В рамках Госпрограммы планируется ежегодно обучать не менее 300 муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности.

Законодательством о муниципальной службе в Российской Федерации в качестве одной из важнейшей (комплексной) кадровой технологии предусмотрен отбор муниципальных служащих при поступле-

нии на муниципальную службу по результатам конкурсного отбора или без проведения конкурса. А также замещения должностей муниципальной службы из кадрового резерва, если в муниципальном образовании в соответствии с муниципальным правовым актом создан кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

По представленным данным муниципальных образований Челябинской области, по состоянию на 1 июля 2017 года общее количество замещённых вакантных должностей муниципальной службы — 546, что составляет 7,3 % от фактической (7420) численности служащих. Из них за первое полугодие по результатам конкурсов замещено 38 должностей муниципальной службы, что составляет 7 % от общего (546) количества замещённых вакантных должностей, без проведения конкурсов — 471 / 86,3 %, из кадрового резерва — 37 / 6,8 % соответственно.

Мы видим, что, как правило, из-за низкой оплаты труда муниципальных служащих престиж муниципальной службы падает, поэтому проведение конкурсов на замещение должности муниципальной службы — большая редкость.

В том числе проводится аттестация муниципального служащего, в период нахождения на муниципальной службе с целью определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы.

По представленным данным муниципальных образований Челябинской области, по состоянию на 1 июля 2017 года планируемое количество служащих, подлежащих аттестации в 2017 году 1695 человек, что составляет 22,8 % от фактической (7420) численности служащих. В первом полугодии текущего года аттестацию прошли 477 служащих или 28,1 % от планируемого (1695) количества. Служащих, не прошедших аттестацию, нет.

Также органы местного самоуправления вправе муниципальным правовым актом установить сдачу муниципальными служащими квалификационного экзамена в качестве обязательного условия для присвоения им очередного классного чина.

По представленным данным муниципальных образований Челябинской области, по состоянию на 1 июля 2017 года присвоение классного чина по результатам квалификационного экзамена в 2017 году запланировано у 138 служащих, что составляет 1,9 % от фактической (7420) численности служащих. За первое полугодие текущего года уже присвоен классный чин по результатам квалификационного экзамена 106 му-

ниципальным служащим, что составляет 76,8 % от планируемого (138) количества. Служащих, не сдавших квалификационный экзамен, нет.

Для повышения престижа муниципальной службы, укрепления стабильности профессионального состава кадров муниципальной службы предусмотрено проведение конкурса «Лучший муниципальный служащий Челябинской области» на 2017–2019 годы. Разработаны и утверждены нормативные правовые акты Губернатора Челябинской области.

Конкурс проводится по следующим номинациям:

- «Лучший муниципальный служащий городского округа»;
- «Лучший муниципальный служащий муниципального района»;
- «Лучший муниципальный служащий городского, сельского поселения».

### **Управление экономическим развитием муниципальных образований**

*Обеспечение инвестиционной привлекательности муниципальных образований.* Обеспечение инвестиционной привлекательности территории является первостепенной задачей любой территории, т.к. позволяет реализовать стратегические цели, т.е. повышение качества жизни населения. Инвестиции с наибольшей эффективностью могут осуществляться на тех территориях, где для этого созданы наиболее выгодные условия. Предпринимательский климат региона в целом формируют отдельные территории — муниципалитеты, ведь именно на местном уровне предоставляется большинство услуг бизнесу. Поэтому создание благоприятных условий для предпринимательского сообщества на территории Челябинской области — это приоритетная задача не только органов местного самоуправления, но и органов власти региона в целом.

В целях создания равных условий для ведения бизнеса на всей территории региона органами власти Челябинской области разработаны шаблоны 9 муниципальных «дорожных карт» по внедрению целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности в Челябинской области (далее — муниципальные дорожные карты). На основании шаблонов в 43 муниципалитетах утверждены и реализуются данные муниципальные «дорожные карты».

По данным органов государственной статистики по итогам 2016 года Челябинская область заняла 11 место среди субъектов РФ по объему инвестиций в основной капитал. В 2016 году объем инвестиций вырос на 12,4% (к уровню 2015 года) и составил свыше 178,4 млрд рублей (Рис. 2).

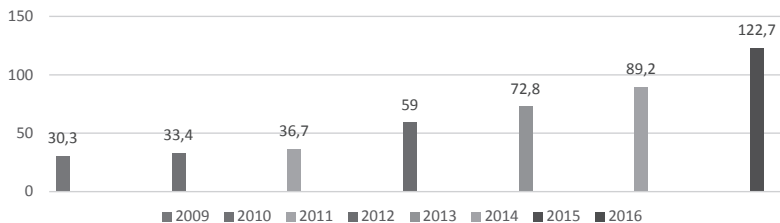


Рисунок 2 — Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования (млрд руб.)

По видам экономической деятельности инвестиции в основной капитал составили:

- 48 % — обрабатывающие производства, в том числе 38,6% — металлургическое производство и производство готовых металлических изделий;
- 17,1 % — транспорт и связь;
- 6,9 % — производство и распределение электроэнергии, газа и воды;
- 5,7 % — операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг;
- 5 % — сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство;
- 3,2 % — здравоохранение и предоставление социальных услуг;
- 3,1 % — добыча полезных ископаемых;
- 2,7 % — строительство;
- 2,4 % — государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение;
- 1,9 % — образование;
- 4% — прочие виды экономической деятельности.

Основным источником инвестиций являются собственные средства предприятий и организаций (55,8 %). Доля бюджетных средств составила 17,1% (Рис. 3).

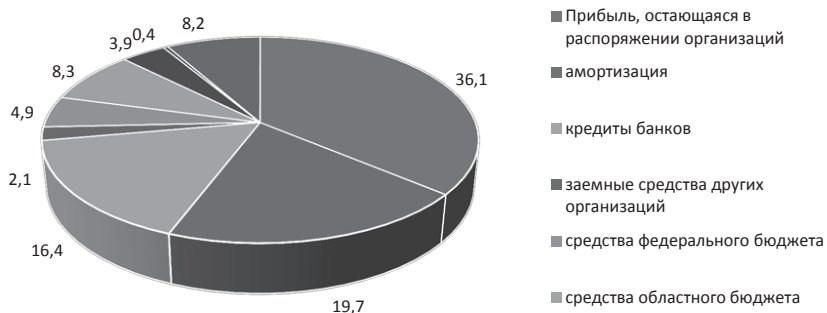


Рисунок 3 — Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (%)

В видовой структуре преобладают инвестиции на приобретение машин, оборудования, транспортных средств (43,3 % или более 77,3 млрд рублей); в здания (кроме жилых) и сооружения направлено 37,7 % инвестиций или более 67,2 млрд рублей.

Объем выполненных работ по виду деятельности «строительство» за 2016 год составил около 43 млрд рублей.

По данным органов государственной статистики объем поступивших иностранных инвестиций за 2016 год вырос в 2,4 раза по сравнению с 2015 годом и составил 3,2 млрд долларов США (Рис. 4) и в дальнейшем запланировано развитие этого показателя.

По итогам прошлого года Челябинская область заняла 4 и 7 места в России соответственно по прямым иностранным и поступившим иностранным инвестициям. Среди субъектов Уральского федерального округа по данным показателям область является лидером.

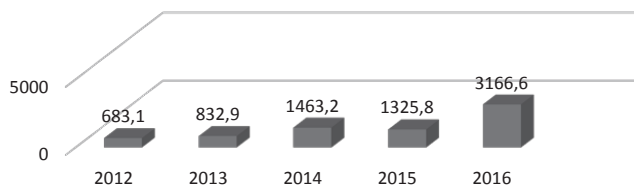


Рисунок 4 — Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики (тыс. долл. США)

В структуре иностранных инвестиций преобладают прямые инвестиции, их вес в общей доле составляет 59,7 %. Основные иностранные инвесторы в Челябинской области представлены в *Табл. 1*.

Таблица 1

### Основные иностранные инвесторы в Челябинской области

	Группа Auchan SA	Франция	Гипермаркет	<a href="http://www.groupe-auchan.com">www.groupe-auchan.com</a>
	Raiffeisenbank	Германия	Офис банка	<a href="http://www.raiffeisenbank.com">www.raiffeisenbank.com</a>
	Compagniede Saint-Gobain	Франция	Производство тепло-изоляционных материалов	<a href="http://www.saint-gobain.com">www.saint-gobain.com</a>
	Emerson Electric Co	США	Производство промышленного оборудования	<a href="http://www.emerson.com">www.emerson.com</a>
	KnaufInsulation GmbH	Германия	Завод по производству сухих строительных смесей	<a href="http://www.knauf.com">www.knauf.com</a>
	BuzziUnicem	Италия	Цементный завод	<a href="http://www.buzziunicem.it/">www.buzziunicem.it/</a>
	CividaleSpA	Италия	Сталелитейный завод	
	Rexam	Великобритания	Завод по производству алюминиевых банок	
	Rockwool	Дания	Завод по производству плит из каменной ваты	
	Terex	США	Сборка самосвалов	

Основные инвестиции направлены в сферу производства и распределения электроэнергии, газа и воды, в которой сосредоточено свыше 1,8 млрд долл. США или 59,3 % всего объема иностранных инвестиций.

География поступлений иностранных инвестиций разнообразна и охватывает 55 стран мира. Крупнейшими странами-инвесторами в 2016 году стали: Нидерланды — 1889,8 млн долларов (59,7 %), Германия — 426,2 млн долларов (13,5 %), Швейцария — 160,0 млн долларов (5,0 %), Казахстан — 118,6 млн долларов (3,7 %), Франция — 60,9 млн долларов (1,9 %), Азербайджан — 43,0 млн долларов (1,4 %).

На 1 января 2017 года объем накопленного иностранного капитала составил 3305,6 млн долларов США.

На всей территории Челябинской области к концу 2017 года планируется завершить ряд мероприятий для упрощения процедур по таким основным направлениям:

- доступность получения разрешений на строительство;
- подключение к электросетям, к сетям тепло-, водоснабжения, водоотведения, газовым сетям;
- регистрация прав собственности на недвижимость и кадастровый учёт;
- поддержка малого и среднего бизнеса;
- модернизация портала об инвестиционной деятельности региона и эффективности работы каналов связи органов власти с предпринимательским сообществом.

Все «дорожные карты» в муниципалитетах реализуются с марта 2017 года. В настоящее время мероприятия «дорожных карт» находятся в стадии реализации:

1) Целевая модель «Качество инвестиционного портала» внедрена во всех 43 муниципалитетах. На региональном портале размещены инвестиционные паспорта всех муниципальных образований области.

2) Внедрены и ежемесячно актуализируются в целях мониторинга и контроля соблюдения требований оказания услуг и поддержания качества реализации мероприятий 2 целевых моделей:

- регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества;
- эффективность обратной связи и работы каналов прямой связи инвесторов и руководства субъекта Российской Федерации.

3) 6 целевых моделей внедряются в рабочем режиме.

По итогам работы муниципалитетов уже на этапе внедрения можно выделить ряд положительных изменений:

1) сократились сроки:



- выдачи градостроительного плана земельного участка (среднее значение по области — 20 рабочих дней);

- выдачи разрешения на строительство (среднее значение по области — 7 рабочих дней);

- утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (среднее значение по области — 18 дней);

- присвоения адреса земельному участку и объекту недвижимости (среднее значение по области — 14 дней; до конца года планируется сократить среднее значения до 12 дней);

- предоставления ордера на проведение земляных работ (среднее значение по области — 8 рабочих дней);

2) переформатирован состав общественных координационных советов по вопросам развития малого и среднего предпринимательства во всех муниципальных образованиях области — порядка 70 % состава — это представители бизнеса;

3) организована работа:

- по проведению комплексных кадастровых работ на территории всей области;

- по переводу муниципальных услуг в электронный вид;

- по вовлечению бизнес-сообщества в работу по улучшению инвестиционного климата на местах и региона в целом;

- по информированию предпринимателей обо всех реализуемых мероприятиях и изменениях по упрощению процедур ведения бизнеса.

Результаты работы муниципалитетов по внедрению целевых моделей рассчитаны на долгосрочную перспективу. Внедрение отдельных целевых моделей (например, целевая модель «Получение разрешения на строительство и территориальное планирование») продолжится вплоть до 2021 года.

Кроме этого, в Челябинской области внедрен рейтинг инвестиционной привлекательности муниципальных образований. Это поможет власти сформировать представление о деловом климате в крупных и малых городах и районах. Инициатива поддержана губернатором и на федеральном уровне. Основная цель данного рейтинга — четкое определение как муниципальные органы взаимодействуют с бизнесом, какие формы поддержки эффективны для определенной территории, а какие являются препятствием. На основе рейтингов будут

составлены программы развития территорий. Все усилия направлены на развитие связей между районами и привлечение внешних инвесторов.

Сегодня разработана и внедрена система по поддержке инвесторов в сфере упрощения получения льготного налогообложения (непосредственно, налога на имущество и налог на прибыль), т.е. получение льготы носит заявительный характер, минуя местные органы власти.

В результате работы в 2017 году Челябинская область заняла в национальном рейтинге 22-е место, поднявшись на 10 пунктов по сравнению с 2016 годом.

Кроме того, с целью улучшения инвестиционного климата в Челябинской области внедрён Муниципальный инвестиционный стандарт (утверждён Губернатором Челябинской области в 2016 году).

Стандарт рекомендует для внедрения 10 муниципальных практик, предлагаемых к внедрению/совершенствованию на территории муниципальных образований Челябинской области (далее — МО).

Практика 1: Разработка и размещение в открытом доступе инвестиционного паспорта МО.

Инвестиционный паспорт призван:

- дать инвестору представление об основных возможностях территории, о потенциальных объектах для инвестирования;
- повысить уровень «инвестиционного имиджа» территории в глазах потенциальных инвесторов.

Помимо общей информации Паспорт может содержать сведения о свободных земельных участках, которые могут быть предоставлены для реализации инвестиционных проектов.

Практика 2: Организация сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна».

Данная практика призвана снизить временные и финансовые издержки инвесторов на реализацию инвестиционных проектов за счет исключения необходимости обращаться в различные органы местного самоуправления.

В рамках реализации практики утверждается регламент, который определяет все процедуры сопровождения проекта органами власти МО от бизнес-идеи до получения разрешительной документации и реализации строительной стадии проекта.

Практика 3: Организация специализированного интернет-ресурса МО об инвестиционной деятельности, обеспечивающего канал прямой связи органов местного самоуправления с инвесторами.

Данная практика нацелена на предоставление актуальной информации:

- об инвестиционном потенциале МО;
- механизмах поддержки инвестиционной деятельности;
- нормативной правовой базе в сфере инвестиций;
- свободных индустриальных площадках и земельных участках.

Информация на интернет-ресурсе МО может быть представлена на иностранных языках.

Практика 4: Формирование системы информационной и консультационной поддержки и популяризация предпринимательской деятельности, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Цель практики — повысить информированность населения и предпринимателей, а также доступ к государственным услугам:

- об условиях ведения предпринимательской деятельности;
- о возможностях получения финансовой или иной поддержки и др.;
- о реализуемых программах поддержки предпринимательской деятельности и инструментах поддержки, которая оказывается бизнесу органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Таким образом, необходимо сократить издержки заявителя, связанные с поиском данной информации.

Практика 5: Создание общественного совета по улучшению инвестиционного климата и развитию предпринимательства при главе МО.

Практика призвана обеспечить:

- вовлечение инвесторов в разработку и реализацию политики по привлечению инвестиций;
- общественную экспертизу инвестиционных проектов;
- рассмотрение инициатив бизнес-сообщества;
- согласование и координацию действий бизнеса и власти в вопросах улучшения инвестиционного климата.

Практика 6: Создание специализированных организаций по поддержке инвестиционной деятельности и развитию предпринимательства.

Организации по поддержке инвестиционной деятельности, работе с инвесторами создаются в целях повышения инвестиционной привлекательности МО и привлечения инвестиций, сопровождения инвестиционных проектов, предоставления предпринимателям необходимой информации, помощи в поиске партнёров и источников финансирования.

Данная практика по созданию специализированных организаций установлена в качестве базовой для МО, т.е. для административных центров субъекта РФ и городских округов — промышленных центров.

Для МО рекомендуется сформировать (определить) структурное подразделение местной администрации, ответственное за реализацию полномочий по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.

Практика 7: Формирование доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов.

Для сокращения временных и финансовых затрат на начальном этапе создания производственного комплекса и привлечения за счёт этого инвесторов на территорию МО могут создаваться различные объекты поддержки инвестиционной и инновационной деятельности.

К объектам инфраструктуры относятся следующие: бизнес-инкубатор; инновационный бизнес-инкубатор; технопарк; промышленный (индустриальный) парк; инвестиционная площадка; территория кластерного развития; инновационный территориальный кластер.

Практика 8: Проведение мероприятий по сокращению сроков прохождения разрешительных процедур в сфере земельных отношений и строительства при реализации инвестиционных проектов на территории МО.

Практика призвана сократить сроки прохождения таких процедур, длительность которых зачастую является существенным барьером при запуске и реализации инвестиционного проекта.

Практика 9: Внедрение проектного управления при сопровождении инвестиционных проектов в муниципальном образовании.

Основными целями внедрения проектного управления при сопровождении реализации на территории МО инвестиционных проектов являются:

- обеспечение достижения результатов, запланированных участниками инвестиционного проекта;
- соблюдение и сокращение сроков достижения результатов;

- повышение эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия;
- создание прозрачности, обоснованности и своевременности принимаемых решений в органе местного самоуправления;
- повышение эффективности использования ресурсов.

Практика 10: Внедрение системы электронных «дорожных карт» с целью сопровождения инвестиционных проектов в муниципальном образовании.

Практика направлена на обеспечение создания наглядных планов действий со стороны всех участников инвестиционного процесса при реализации на территории муниципального образования инвестиционного проекта.

В «дорожной карте» должны определяться все этапы и действия по реализации проекта — от подготовки бизнес-плана до ввода объекта в эксплуатацию. Должны определяться сроки, ответственные исполнители, необходимые ресурсы и результаты каждого этапа реализации проекта. При составлении и мониторинге «дорожных карт» необходимо использовать единую электронную систему сопровождения инвестиционных проектов в регионе, также необходимо подключение внутренних систем электронного документооборота в муниципальном образовании с целью мониторинга «контрольных точек» инвестиционного проекта и повышения информационной открытости для инвестора.

В рамках реализации практики в муниципальных образованиях были проведены обучающие семинары по подключению и работе в системе «Аванта» по сопровождению инвестиционных проектов.

Для отдельных групп муниципальных образований подготовлены пособия по внедрению муниципального стандарта.

Внедрение осуществляется на основании плана мероприятий («дорожная карта») с закреплением ответственных лиц, сроков выполнения и результатов реализации). Ход и результаты реализации практик оцениваются профильными органами исполнительной власти Челябинской области, Агентством инвестиционного развития Челябинской области, экспертной группой и предпринимательским сообществом муниципальных образований.

Состав экспертной группы муниципальных образований формируется из представителей предпринимательского сообщества муни-

ципальных образований и подлежит согласованию с Министерством экономического развития Челябинской области и Агентством инвестиционного развития Челябинской области. Экспертные группы рекомендуется создавать в составе не менее 5 членов.

По результатам общественной экспертизы экспертной группой могут быть приняты следующие решения:

- рекомендации, изложенные в Атласе муниципальных практик, выполнены полностью, практика внедрена;

- рекомендации, изложенные в Атласе муниципальных практик, выполнены частично, практика внедрена частично;

- рекомендации, изложенные в Атласе муниципальных практик, не выполнены, практика не внедрена.

- Оценка результатов реализации Муниципального инвестиционного Стандарта проводится по итогам:

- «контрольных закупок», проведённых экспертной группой муниципальных образований;

- опросов респондентов — предпринимателей муниципальных образований;

- анализа эффективности реализации «дорожной карты» на основе заседаний экспертной группы муниципальных образований, проводимых на регулярной основе;

- значений социально-экономических показателей муниципальных образований (показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утверждённые Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607).

Заседания экспертной группы муниципальных образований проводятся в муниципалитетах с III квартала 2016 года с различной периодичностью. В среднем в каждом муниципалитете по состоянию на III квартал 2017 года проведено 2–3 заседания, в ходе которых экспертами принимались решения о признании той или иной лучшей практики внедрённой. Некоторые практики по состоянию на август 2017 года признаны частично внедрёнными, некоторые находятся в процессе внедрения

Администрациям муниципальных образований рекомендуется также создание проектного офиса — постоянного действующего исполнительного подразделения с целью организации деятельности по ре-

ализации Муниципального инвестиционного Стандарта. В структуре проектного офиса рекомендуется создание отдельных рабочих групп, ответственных за реализацию отдельно взятой практики на территории муниципального образования. Состав проектного офиса и рабочих групп формируется из сотрудников администрации муниципального образования, представителей ресурсоснабжающих организаций и иных субъектов, участвующих в инвестиционном процессе.

Оценить результат работы органов власти региона бизнес сможет при очередном подведении итогов Национального рейтинга состояния инвестиционного климата субъектов Российской Федерации.

*Стратегическое планирование и взаимодействие с органами государственной власти субъекта в экономическом развитии территории.* Система стратегического планирования и стратегического управления базируется на принципе единства, взаимосвязи. К основополагающим документам относится:

— Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

— Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия».

Стратегическое планирование относится к инструментам управления, обеспечивающим национальную безопасность развития Челябинской области, региона, страны. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области до 2020 принята в 26.11.2009 г.

Нормативно-документальное обеспечение механизма стратегического планирования основывается на

— ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ;

— стратегия социально-экономического развития Челябинской области;

— стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

Среднесрочное и долгосрочное планирование в Челябинской области отражено в стратегических документах «Прогноз социально-экономического развития Челябинской области на 2017 и на плановый период 2018 и 2019 гг.

С целью реализации Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года, принятой постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 26.03.2014 № 1949 «О принятии Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года. В соответствии с осуществляемым в рамках стратегического планирования мониторинга В Челябинской области индекс промышленного производства за пять месяцев 2017 года вырос на 1,5% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Наибольший прирост продемонстрировали предприятия, занимающиеся обработкой древесины (+19,8%) и добычей полезных ископаемых (+11%).

С целью раскрытия потенциала региона в стратегическом развитии территорий заложены мероприятия по реализации следующих приоритетных стратегических инвестпроектов по направлениям: производство продукции станкоинструментальной продукции, специальное машиностроение в составе военно-промышленного комплекса, производство электрических машин и электрооборудования, производство оборудования для нефтегазового комплекса, газоочистительное оборудование, развитие агропромышленного комплекса. Сформирован перечень выпуска импортозамещающей промышленной продукции (более трехсот видов продукции), которую смогут производить на предприятиях Челябинской области после реализации инвестиционных проектов.

Разработаны новые стратегические инструменты поддержки малого и среднего бизнеса: субсидирование затрат по капитальным вложениям, создание гарантийного фонда развития; создан региональный интегрированный центр поддержки и развития бизнеса, центр инжиниринга, центр кластерного развития. Создание особых экономических зон приоритетного и опережающего развития, программы развития моногородов и ЗАТО. Со стороны Челябинской области разрабатывается и реализуется нормативно-документальное и законодательное обеспечения для Правительства РФ по вопросам взаимодействия городов.

Особое место в стратегии развития занимает Стратегия развития Челябинской агломерации и комплекс мероприятий по территориальному планированию. Проект составлен с привлечением инвесторов с целью реализации конкретных планов по обеспечению скоростного



сообщения между городами и строительство общего полигона бытовых отходов. В части образовательных стратегических проектов начата реализация проекта «Кванториум» по 6 образовательным направлениям, которая позволит: привлечь детей и молодежь к изучению и практическому применению наукоемких технологий; выстроить социальный лифт для молодежи, проявившей значительные таланты в научно-техническом творчестве; обеспечить подготовку национально-ориентированного кадрового резерва для наукоемких и высокотехнологичных отраслей экономики РФ; разработать и внедрить новый российский формат дополнительного образования детей в сфере инженерных наук, а также обеспечить системное выявление и дальнейшее сопровождение одаренных в инженерных науках детей.

*Муниципально-частное партнерство и взаимодействие с бизнесом.* В сложившихся экономических условиях муниципальное частное партнерство рассматривается, с одной стороны, как механизм для привлечения дополнительных ресурсов в общественную инфраструктуру, с другой — как инструмент стимулирования экономической активности.

Развитие муниципального частного партнерства актуализируется необходимостью развития инфраструктуры в части стимулирования экономического роста; сокращением бюджетных расходов, в том числе в инфраструктурных проектах; достаточно высоким уровнем износа основных фондов; активизации мотивации и заинтересованности бизнеса в развитии инновационных проектов в рыночных условиях.

*К основным формам государственного частного партнерства относятся:*

1. Соглашение о ГЧП/МЧП (224-ФЗ).
2. Концессионное соглашение (115-ФЗ).
3. Иные формы ГЧП (квази-ГЧП):
  - контракт жизненного цикла в рамках законодательства о закупках (44-ФЗ);
  - договор аренды государственной или муниципальной собственности с инвестиционными обязательствами арендатора;
  - долгосрочные договоры с инвестиционной составляющей (223-ФЗ (инвестиционное соглашение)).

Итоговый показатель расчета рейтинга субъекта РФ складывается из суммы баллов региона по факторам: «опыт реализации проектов»,

«нормативно-правовая база», «институциональная среда». Челябинская область по итогам 2014 г. занимала — 61 место, 2015 г. — 31 место, 2016 г. — 36 место (Свердловская область — 20 место).

*Проекты ГЧП в Челябинской области (реализуемые и планируемые к реализации):*

— создание системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Магнитогорского городского кластера (мощность мусоросортировочного комплекса и полигона — не менее 400 тыс. тонн/год);

— создание системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Челябинского кластера (мощность мусоросортировочного комплекса и полигона — не менее 500 тыс. тонн/год);

— создание многопрофильного медицинского центра в г. Магнитогорск» (предполагаемая общая площадь возводимого лечебно-реабилитационного корпуса составляет не менее 100 000 кв. м.);

— проект «Безопасный город». Одно из направлений «Безопасного города» — организация единого платного парковочного пространства. До 2031 года планируется организация комплекса парковок с 8 тысячами мест;

— строительство ледовой арены «Высота» в Озерском городском округе

— строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали «Челябинск — Екатеринбург» протяженностью около 220 километров (к 2023 г.) Реализация проекта должна дать мощный агломерационный эффект, способствовать развитию туризма, промышленной инфраструктуры, усилению интеграции рынка сбыта.

— проекты, которые планируется реализовать в рамках подготовки к саммитам ШОС и БРИКС.

*В целях развития муниципального частного партнерства в Челябинской области в 2015–2017 годах:*

1) Министерством экономического развития Челябинской области определено уполномоченным органом исполнительной власти Челябинской области:

— в сфере ГЧП (распоряжение Правительства области от 26.08.2015 г. № 466-рп);

— на утверждение перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений (распоряжение Правительства области от 03.08.2016 № 431-рп);

2) создана рабочая группа по развитию ГЧП в Челябинской области, в состав которой входят представители органов исполнительной власти Челябинской области и эксперты по вопросам ГЧП (распоряжение Губернатора области от 14.10.2015 № 993-р);

3) Положение о Совете при Губернаторе Челябинской области по улучшению инвестиционного климата дополнено функцией по определению приоритетных направлений в сфере ГЧП (распоряжение Губернатора Челябинской области от 24.10.2012 г. № 1300-р, в редакции от 14 октября 2016 г. № 1070-р);

4) нормативные правовые акты Челябинской области приведены в соответствие с положениями Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

принят Закон Челябинской области от 03.02.2016 г. № 304-ЗО «О признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области» (Закон Челябинской области от 24.09.2009 г. № 475-ЗО «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве», законы Челябинской области, которыми вносились изменения в Закон № 475-ЗО);

5) приняты Законы Челябинской области от 25.11.2016 № 449-ЗО «О налоге на имущество организаций» и от 28.11.2016 № 453-ЗО «О снижении налоговой ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков», предусматривающие снижение налоговых ставок для инвесторов, заключивших соглашения о государственно-частном партнерстве и концессионные соглашения (в пределах срока действия соглашения):

по налогу на имущество — до 0 %;

по налогу на прибыль — до 13,5%;

6) Министерством экономического развития Челябинской области утвержден перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений в 2017 году;

7) проведен мониторинг реализации проектов ГЧП и концессионных соглашений (70 проектов на различных стадиях реализации). Результаты мониторинга направлены в Минэкономразвития России

8) на инвестиционном портале Челябинской области создан раздел «Государственно — частное партнерство» ([ru.investregion74.ru](http://ru.investregion74.ru));

9) 19 мая 2017 г. в г. Челябинске проведен Форум Уральского федерального округа по ГЧП (с участием представителей субъектов Российской Федерации, входящих в состав УФО, регионов-лидеров Российской Федерации в сфере ГЧП, федеральных органов власти, инвесторов, ведущих экспертов-практиков);

10) проведен ряд рабочих встреч с представителями муниципальных образований и потенциальными инвесторами по вопросам сотрудничества в рамках реализации проектов ГЧП.

В рамках Форума Правительство Челябинской области подписало соглашение об инвестиционном сотрудничестве с ООО «Пиццаротти И.Е.» — одной из ведущих строительных компаний Италии. Договор предусматривает реализацию ряда инвестиционных проектов в сфере социально-экономического развития Челябинской области, в том числе по созданию объектов здравоохранения, на условиях ГЧП.

*Проблемные зоны в развитии муниципального частного партнерства в Челябинской области:*

— несовершенство региональной нормативной правовой базы в сфере ГЧП (в том числе и по концессионным соглашениям);

— отсутствие специалистов, обладающих необходимыми знаниями в сфере ГЧП, в органах государственной и муниципальной власти;

— низкий уровень мотивации руководителей отраслевых органов исполнительной власти и органов местного самоуправления к привлечению инвестиций в инфраструктурные проекты на условиях ГЧП;

— несовершенный учет механизмов ГЧП в документах целеполагания и учета механизмов ГЧП при разработке государственных программ Челябинской области.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

*Цуркан Марина Валериевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Тверского филиала РАНХиГС, доцент кафедры государственного управления Института экономики и управления ТвГУ, заместитель председателя общественного совета Министрства по делам территориальных образований Тверской области*

### Управление территорией муниципального образования

В настоящее время в Тверской области образовано 322 муниципальных образования, среди которых: 9 городских округов (в том числе 2 закрытых административно-территориальных образования); 34 муниципальных района; 42 городских поселения; 237 сельских поселений.

Для сравнения, в 2011 году в регионе насчитывалось 405 муниципальных образований. На 01.02.2016 — 351 муниципальное образование (в том числе — 8 городских округов, 35 муниципальных районов, 43 городских поселений, 265 сельских поселения).

Соответствующее сокращение обусловлено укрупнением муниципальных образований, которое характеризуется следующими показателями:

— 2 городских поселения и 2 муниципальных района преобразованы в 2 городских округа (Удомельский городской округ, Осташковский городской округ);

— осуществлено 38 преобразований на уровне сельских поселений, которые представлены в *Табл. 1*.

Таблица 1

**Укрупнение сельских поселений Тверской области  
с 2011 по 2017 год (включительно)**

№	Наименование преобразованного муниципального образования	Наименование вновь образованного муниципального образования
1	<b>Конаковский район:</b> Завидовское сельское поселение Мокшинское сельское поселение	сельское поселение «Завидово»
2	<b>Старицкий район:</b> Старицкое сельское поселение Красновское сельское поселение Корениченское сельское	сельское поселение «станция Старица»
3	<b>Старицкий район:</b> Паньковское сельское поселение Васильевское сельское поселение	сельское поселение «Паньково»
4	<b>Старицкий район:</b> Луковниковское сельское поселение Орешкинское сельское поселение	сельское поселение «Луковниково»
5	<b>Осташковский район:</b> Щучьенское сельское поселение Святосельское сельское поселение	Святосельское сельское поселение
6	<b>Краснохолмский район:</b> Глебенское сельское поселение Нивское сельское поселение Утеховское сельское поселение	Глебенское сельское поселение
7	<b>Краснохолмский район:</b> Барбинское сельское поселение Большерагозинское сельское поселение Высокушинское сельское поселение	Барбинское сельское поселение
8	<b>Краснохолмский район:</b> Лихачевское сельское поселение Мартыновское сельское поселение Ульянинское сельское поселение	Лихачевское сельское поселение
9	<b>Сандовский район:</b> Топоровское сельское поселение Старосандовское сельское поселение	Топоровское сельское поселение
10	<b>Жарковский район:</b> Новоселковское сельское поселение Сычевское сельское поселение	Новоселковское сельское поселение
11	<b>Жароковский район:</b> Щучейское сельское поселение Троицкое сельское поселение	Щучейское сельское поселение
12	<b>Торопецкий район:</b> Плоскошское сельское поселение Волокское сельское поселение Уваровское сельское поселение	Плоскошское сельское поселение

№	Наименование преобразованного муниципального образования	Наименование вновь образованного муниципального образования
13	Шешуриновское сельское поселение Пожинское сельское поселение	Пожинское сельское поселение
14	<b>Селижаровский район:</b> Максимковское сельское поселение Дмитровское сельское поселение	Дмитровское сельское поселение
15	<b>Ржевский район:</b> сельское поселение «Шолохово» сельское поселение «Итомля»	сельское поселение «Итомля»
16	<b>Максатихинский район:</b> Зареченское сельское поселение Кострецкое сельское поселение Пальчихинское сельское поселение Ривицкое сельское поселение Трестенское сельское поселение	Зареченское сельское поселение
17	Малышевское сельское поселение Труженицкое сельское поселение Каменское сельское поселение	Малышевское сельское поселение
18	Селецкое сельское поселение Буденовское сельское поселение Рыбинское сельское поселение Ручковское сельское поселение	Рыбинское сельское поселение
19	<b>Удомельский район:</b> Таракинское сельское поселение Удомельское сельское поселение	Удомельское сельское поселение
20	<b>Бежецкий район:</b> Шишковское сельское поселение Михайловогорское сельское поселение	Шишковское сельское поселение
21	<b>Кувшиновский район:</b> Прямухинское сельское поселение Борковское сельское поселение Заовражское сельское поселение Пречисто-Каменское сельское поселение	Прямухинское сельское поселение
22	Сокольническое сельское поселение Васильковское сельское поселение Ранцевское сельское поселение	Сокольническое сельское поселение
23	Тысяцкое сельское поселение Большекузнецковское сельское поселение Борзынковское сельское поселение Пеньское сельское поселение	Тысяцкое сельское поселение
24	<b>Молоковский район:</b> Ахматовское сельское поселение Обросовское сельское поселение Черкасовское сельское поселение	Обросовское сельское поселение
25	Делединское сельское поселение Молоковское сельское поселение	Молоковское сельское поселение
26	<b>Торжокский район:</b> Будовское сельское поселение Большепетровское сельское поселение	Будовское сельское поселение

№	Наименование преобразованного муниципального образования	Наименование вновь образованного муниципального образования
27	Высоковское сельское поселение Богатыковское сельское поселение	Высоковское сельское поселение
28	Ладыньское сельское поселение Грузинское сельское поселение	Грузинское сельское поселение
29	Пироговское сельское поселение Мирновское сельское поселение Клоковское сельское поселение	Мирновское сельское поселение
30	Мошковское сельское поселение Тредубское сельское поселение	Мошковское сельское поселение
31	Яконовское сельское поселение Никольское сельское поселение Осташковское сельское поселение	Яконовское сельское поселение
32	<b>Лихославльский район:</b> Первитинское сельское поселение Кавское сельское поселение	Кавское сельское поселение
33	Ильинское сельское поселение Крючковское сельское поселение Вескинское сельское поселение	Вескинское сельское поселение
34	Барановское сельское поселение Сосновицкое сельское поселение	Сосновицкое сельское поселение
35	<b>Селижаровский район:</b> Большекошинское сельское поселение Елецкое сельское поселение	Большекошинское сельское поселение
36	Селищенское сельское поселение Шуваевское сельское поселение	Слищенское сельское поселение
37	Березугское сельское поселение Захаровское сельское поселение Ларионовское сельское поселение Талицкое сельское поселение	Селижаровское сельское поселение
38	<b>Весьегонский район:</b> Пронинское сельское поселение Ивановское сельское поселение	Ивановское сельское поселение

Организация работы органов местного самоуправления муниципальных районов с вновь образованными поселениями выстраивается на основе следующих принципов:

- передача полномочий по формированию бюджетов поселений на уровень района;
- создание централизованной бухгалтерии на уровне муниципального района;
- согласование изменений в решение о бюджете;



— согласование поселениями с главами (главами администраций) районов участие во всех проектах<sup>85</sup>.

Кроме того, в настоящее время, в стадии преобразования (в ближайшее время состоятся публичные слушания) находится Нелидовский район и Нелидовское городское поселение. Результатом данного объединения должно стать образование Нелидовского городского округа.

На стадии обсуждения соответствующих представительных органов местного самоуправления находится вопрос объединения Кашинского городского поселения и Кашинского района.

В 2017 году для всех муниципалитетов, преобразованных в городские округа, предусмотрено выделение дотаций из бюджета Тверской области 124,5 млн руб.

Основной причиной укрупнения муниципальных образований, в результате которого в регионе образуются новые городские округа, является необходимость повышения инвестиционной привлекательности территорий.

Укрупнение сельских поселений обусловлено низкой бюджетной обеспеченностью соответствующих субъектов объединения, кадровыми проблемами.

В частности, в 2012 году (начало объединения муниципальных образований в Тверской области) в некоторых сельских поселениях 95% бюджета уходило на содержание органов местного самоуправления. Основные кадровые проблемы преобразованных муниципальных образований заключались в отсутствии трудоспособного населения не пенсионного возраста, стремящегося осуществлять трудовую деятельность или службу в органах местного самоуправления. Представительные органы власти данных поселений также формировались с затруднениями, в виду нежелания населения участвовать в выборах местных депутатов.

Во всех муниципальных образованиях Тверской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в пределах своих полномочий осуществляется самостоятельно.

---

<sup>85</sup> *Егоров И.И.* О формировании межбюджетных отношений с муниципальными образованиями Тверской области на 2017–2019 годы //По материалам сайта <http://www.tverfin.ru/>.

В 2011 году в целях обеспечения взаимодействия с муниципальными образованиями Тверской области в регионе создано Министерство по делам территориальных образований Тверской области, основные задачи которого заключаются в следующем:

- организация и координирование взаимодействия Губернатора, исполнительных органов государственной власти с органами местного самоуправления муниципальных образований;
- организация работы по вопросам административно-территориального устройства;
- содействие органам местного самоуправления в правовом и методическом обеспечении их деятельности;
- организация, ведение и актуализация регистра муниципальных нормативных правовых актов;
- совершенствование реализации различных аспектов местного самоуправления в Тверской области.

В настоящее время решение данных задач реализуется в рамках Государственной программы Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы.

Межмуниципальное взаимодействие в регионе реализуется в рамках функционирования Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области», а так же зональных семинаров-совещаний, организуемых Министерством по делам территориальных образований Тверской области:

- семинары-совещания глав, глав администраций муниципальных районов и городских округов северо-восточного региона Тверской области;
- семинары-совещания глав, глав администраций муниципальных районов и городских округов юго-западного региона Тверской области;
- семинары-совещания глав, глав администраций городских и сельских поселений центрального региона Тверской области.

Разделение области на три «региона» осуществлено с целью рациональной организации участия муниципальных образований в проведении семинаров-совещаний, межмуниципального сотрудничества и других мероприятий. Распределение муниципалитетов на зоны представлено в *Табл. 2*.

**Распределение муниципальных образований Тверской области  
на три зональных «региона»**

Северо-восточный регион (14)		Центральный регион (14)		Юго-западный регион (15)	
	кол-во посел.		кол-во посел.		кол-во посел.
г. Кимры		г. Тверь		г. Ржев	
Бежецкий район	13	г.Вышний Волочек		Андреапольский район	8
Весьегонский район	8	г. Торжок		Бельский район	7
Калязинский район	5	Бологовский район	11	Жарковский район	4
Кашинский район	12	Вышневолоцкий район	15	Западнодвинский район	7
Кесовогорский район	7	Калининский район	18	Зубцовский район	8
Кимрский район	14	Конаковский район	16	Нелидовский район	6
Краснохолмский район	4	Кувшиновский район	5	Оленинский район	7
Лесной район	4	Лихославльский район	12	Осташковский район	11
Максатихинский район	4	Спировский район	5	Пеновский район	7
Молоковский район	3	Торжокский район	22	Ржевский район	7
Рамешковский район	11	Удомельский городской округ		Селижаровский район	11
Сандовский район	5	Фировский район	5	Старицкий район	9
Сонковский район	8	ЗАТО Озерный		Торопецкий район	9
				ЗАТО Солнечный	
<b>Итого:</b>	<b>98</b>	<b>Итого:</b>	<b>109</b>	<b>Итого:</b>	<b>101</b>

За 2016 год было организовано 12 семинаров-совещаний, с различной периодичностью.

Важными площадками по обмену опытом стали Форум муниципальных юристов Тверской области (последний 15.12.2016), Форум муниципальных образований Тверской области, организуемые ежегодно (последний 30.08.2017).

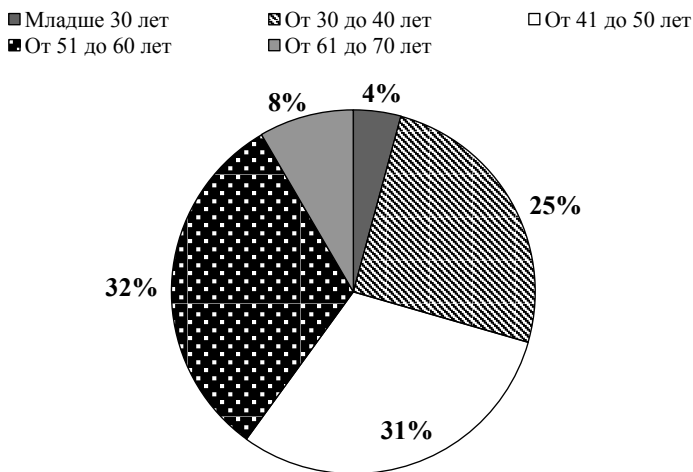
В регионе на 01.01.2017 не учреждено не одного хозяйственного общества или межмуниципального объединения в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

## Кадровый потенциал

Тверская область занимает четвертое место по численности муниципальных служащих в регионах Центрального федерального округа, после Московской, Белгородской, Ярославской областей.

Проведенное исследование показало, что средний возраст муниципальных служащих в Тверской области более 50 лет, молодые кадры (до 35 лет) характерны только для органов местного самоуправления городского округа Тверь.

Распределение муниципальных служащих Тверской области по возрастным группам представлено на *Рис. 1*.



*Рисунок 1* — Распределение муниципальных служащих Тверской области по возрастным группам

Организатором обучения муниципальных служащих в регионе является Министерство по делам территориальных образований Тверской области.

За 2013–2016 годы в рамках Государственной программы Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2013–2018 годы, которая в настоящее время утратила свою силу, было обучено 2138 человек, проведено 104 мероприятия.

Состав обучаемых был представлен лицами, замещающими выборные муниципальные должности, муниципальными служащими, работниками муниципальных учреждений.

Темы реализованных программ повышения квалификации для муниципальных кадров, а также распределение слушателей по ним за 2013–2016 года представлены в *Табл. 3*.

Таблица 3

**Программы повышения квалификации муниципальных кадров  
Тверской области 2013–2016 гг.**

№	Тема	Количество обученных				
		2013	2014	2015	2016	Итого
1	Актуальные вопросы жилищно-коммунального и газового хозяйства	28	36	50	43	157
2	Антикоррупционная деятельность органов местного самоуправления	30	36	50	43	159
3	Планирование и организация закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44	–	168	242	126	536
4	Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления	118	49	50	–	217
5	Муниципальное управление	167	39	–	43	249
6	Вопросы реализации государственной национальной политики в Российской Федерации	–	43	50	–	93
7	Документационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления	59	38	–	–	97
8	Кадровое обеспечение местного самоуправления	75	–	–	43	118
9	Управление муниципальными финансами	110	–	–	43	153
10	Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования	–	–	–	43	43
11	Организация предоставления муниципальных услуг	–	42	–	–	42
12	Жилищное хозяйство	30	–	–	–	30
13	Повышение качества и эффективности деятельности органов власти, реализация мероприятий административной реформы	33	–	–	–	33
14	Повышение эффективности работы с обращениями граждан в условиях усложнения многоконфессионального и полиэтничного состава Российской Федерации	28	–	–	–	28

№	Тема	Количество обученных				
		2013	2014	2015	2016	Итого
15	Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений	46	–	–	–	46
16	Регулирование градостроительной деятельности в муниципальных образованиях	38	–	–	–	38
17	Управление государственными и муниципальными заказами	29	–	–	–	29
18	Управление муниципальным имуществом	33	–	–	–	33
19	Управление энергоэффективностью и энергосбережением на муниципальном уровне	37	–	–	–	37
20	Итого:	861	451	442	384	2138

Наибольшее количество муниципальных кадров обучено в городском округе Тверь, Нелидовском районе, Западновинском районе, Рамешковском районе, Лихославльском районе.

В городском округе Тверь качественный состав обученных за 2013–2016 гг. представлен только специалистами.

Снижение общего количества программ повышения квалификации муниципальных кадров на фоне сохраняющихся проблем кадровой обеспеченности муниципальных образований Тверской области обусловлено изменениями в динамике их финансирования.

В 2013 году в бюджете субъекта Российской Федерации было заложено 3500 тыс. руб. на соответствующее обучение, при этом освоено 1480 тыс. руб., то есть около 42% от планируемого.

В 2016 году из 861 тыс. руб. освоено 384 тыс. руб. — около 44 % от планируемого.

За период 2013–2016 года планируемое финансирование снизилось почти на 25 %, фактическое на 26 %.

При этом стоимость обучения на одного человека в среднем к 2017 году снизилась с 4065,04 руб. до 2971, 35 руб.

В повышении профессионального уровня муниципальных кадров приняли участие 7 учебных заведений, в том числе Тверской филиал РАНХиГС, реализовавший 17 программ.

Кроме того, в 2015 и 2016 году Тверским филиалом РАНХиГС совместно с Министерством по делам территориальных образований Тверской области было организовано 2 Международных семинара

для органов местного самоуправления региона, с привлечением ученых и практиков США, Франции, Санкт-Петербурга:

— «Реализация экологических и энергоэффективных проектов на уровне муниципалитетов: российский и зарубежный опыт» (около 100 участников);

— «Устойчивое развитие территорий на основе реализации энергоэффективных и ресурсосберегающих проектов межсекторного взаимодействия» (около 120 участников).

Для оценки управленческих возможностей руководителей муниципальных образований Тверской области 18.11.2016 Министерством по делам территориальных образований Тверской области, совместно с Тверским филиалом РАНХиГС было проведено личностно-профессиональное тестирование.

Подготовку кадров для муниципальных образований по направлению «Государственное и муниципальное управление» в Тверской области реализуют 3 высших учебных заведения: Тверской государственный университет (бакалавриат), Тверской филиал РАНХиГС (бакалавриат), Тверской государственный технический университет (магистратура). Общий выпуск за последние 3 года около 100 человек год.

В регионе создан Резерв управленческих кадров, который включает сегмент, формируемый для муниципальных образований.

Кандидатами для участия в отборе на включение в Резерв являются граждане, удовлетворяющие следующим требованиям: возраст от 25 до 50 лет; высшее образование; не менее одного года опыта руководящей работы; гражданство Российской Федерации; отсутствие неснятой или непогашенной судимости; психическое здоровье (кандидат не должен состоять на учете в психоневрологическом диспансере); личностно-деловые качества<sup>86</sup>.

Порядок отбора кандидатов в Резерв реализуется следующим образом. Руководители органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области предложения (списки кандидатов) направляют в Министерство по делам территориальных образований Тверской области для согласования и последующей передачи в Ассо-

---

<sup>86</sup> Постановление Правительства Тверской области от 18 июня 2013 г. № 267-пп «О мерах по формированию и подготовке резерва управленческих кадров в Тверской области».

циацию «Совет муниципальных образований Тверской области». После рассмотрения списки кандидатов Ассоциация представляет в Комиссию. Решение о рекомендации кандидатов в Резерв принимается Комиссией. На основании решения Комиссии предложения по персональному составу кандидатов по целевым группам для включения в Резерв сводятся в единый список Резерва и направляются Губернатору Тверской области для утверждения.

Однако, несмотря на наличие Резерва, выпускников бакалавриата и магистратуры, прошедших обучение по программам в сфере государственного и муниципального управления, проблема кадровой обеспеченности муниципальных образований остается открытой.

Особенно нехватка молодых, квалифицированных кадров отмечается в удаленных от регионального центра сельских поселениях.

Средний возраст муниципальных служащих в сельских поселениях близок к 58 годам, при среднем в 50 лет по всем муниципальным образованиям Тверской области, что было отмечено ранее.

### **Управление экономическим развитием муниципального образования**

Система документов стратегического планирования в рамках Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на уровне муниципальных образований в Тверской области в настоящее время еще окончательно не сформирована.

Лучшей практикой разработки стратегии социально-экономического развития городского округа является городской округ Тверь, лучшей практикой разработки соответствующей стратегии на уровне муниципального района — Нелидовский район.

При этом ни в одном муниципальном образовании Тверской области система документов стратегического планирования не разработана полностью, в большинстве случаев остается не разработанным план реализации стратегии (при ее наличии).

Инвестиционная привлекательность муниципальных образований (за исключением умеренной привлекательности городского округа Тверь и Конаковского района), как и региона в целом, остается низкой по всем официальным рейтингам, в частности, по данным рейтинго-



вого агентства ЭкспертРА на 01.01.2017 Тверская область относится к регионам с пониженным потенциалом<sup>87</sup>.

При этом на территории Удомельского городского округа в целях развития сельского хозяйства создан индустриальный парк площадью 138 га, обеспеченный подъездная дорогой с твердым покрытием. Органами местного самоуправления сформировано инвестиционное предложение о создании многопрофильного агрохолдинга, которое остается не востребованным<sup>88</sup>.

На территории Конаковского района создана особая экономическая зона (далее — ОЭЗ) туристско-рекреационного типа. Целью особой экономической зоны — привлечение частных инвестиций и создание комплексного всепогодного курорта мирового уровня, специализирующегося на семейном, въездном и деловом туризме, а также на дальнейшем развитии туристической отрасли Тверской области.

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации, Правительством Тверской области и администрацией Конаковского района Тверской области от 18.05.2015 № С-138-АЦ/Д14 «О создании на территории муниципального образования «Конаковский район» Тверской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» и Соглашением между Министерством экономического развития Российской Федерации и акционерным обществом «Особая экономическая зона «Завидово» об управлении особой экономической зоной туристско-рекреационного типа, созданной на территории муниципального образования «Конаковский район» Тверской области от 11.08.2015 № С-252-АЦ/Д14 установлены полномочия в отношении создания и функционирования ОЭЗ для Правительства Тверской области и акционерным обществом «Особая экономическая зона «Завидово», без участия в процессе соответствующих органов местного самоуправления.

Однако создание ОЭЗ на территории Конаковского сельского поселения способствует решению вопросов развития социальной инфраструктуры, в рамках 2 очередей (к 2018 и 2022 гг.) планируется

---

<sup>87</sup> Аналитическое исследование «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/regions> (дата обращения: 13.09.2017).

<sup>88</sup> Инвестиционные предложения. Инвестиционный портал Тверской области. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://tverinvest.ru/invest\\_projects/invest\\_projects/room?id=897](http://tverinvest.ru/invest_projects/invest_projects/room?id=897) (дата обращения: 13.09.2017).

строительство (некоторые объекты уже на стадии строительства) поликлиники на 150 посещений в смену, два детских сада на 200 мест каждый, школа на 500 мест, медицинский центр<sup>89</sup>.

В качестве элементов инвестиционной привлекательности некоторых муниципальных образований Тверской области следует отметить наличие 5 крупных железнодорожных узлов:

Бологовский район — узловая внеклассная железнодорожная станция на линии «Москва — Санкт-Петербург» Октябрьской железной дороги, а также на линиях на Псков, Великие Луки и Сонково;

Сонковский район — узловая товарно-пассажирская железнодорожная станция Московского отделения Октябрьской железной дороги на стыке Северной железной дорогой с движением в четырех направлениях;

Город Ржев — узловая внеклассная железнодорожная станция;

Городской округ город Тверь — крупнейшая железнодорожная станция, обслуживающая пассажирские и грузовые составы, где планируется к реализации проект реконструкции железнодорожного вокзала (программа ОАО «Российские железные дороги»);

Городское поселение Торжок — станция Октябрьской железной дороги, узел железнодорожных линий на Ржев, Лихославль (электрифицированная), Соблаго.

В городах Тверь и Кимры расположены два речных порта, способные принимать пассажирские и грузовые многопалубные суда, а также ряд водных заправочных станций.

В Твери расположен аэродром совместного базирования «Мигалово», который в настоящее время используется для полетов военно-транспортной авиации.<sup>90</sup>

Проведенное в ноябре 2016 года исследование, в котором приняло участие 78% глав муниципальных образований Тверской области позволило выявить некоторые аспекты инвестиционной активности муниципалитетов, их привлекательности, существующих проблем в реализации различных механизмов инвестиционных проектов.

<sup>89</sup> Особая экономическая зона «Завидово» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://oez-zavidovo.ru/> (дата обращения: 13.09.2017).

<sup>90</sup> Распоряжение Правительства Тверской области «Об инвестиционной стратегии Тверской области на период до 2020 года» от 6 августа 2013 года № 388-рп.

В рамках исследования особый интерес вызывала проблема привлечения инвестиций в решение проблем энергоэффективности экономики муниципальных образований, в связи с высокой энергоемкостью ВРП в регионе, высокими тарифами на теплоснабжение в муниципальных образованиях из-за изношенности энергетической инфраструктуры теплоснабжения и т.д.

Территории исследования:

1) Города: Тверь, Ржев, Торжок, Вышний Волочек, Кимры.

2) Муниципальные районы: Андреапольский, Бежецкий, Бельский, Бологовский, Весьегонский, Вышневолоцкий, Жарковский, Западнодвинский, Зубцовский, Торжокский, Старицкий, Спировский, Сонковский, Селижаровский, Сандовский, Ржевский, Рамешковский, Пеновский, Осташковский, Оленинский, Нелидовский, Молоковский, Максатихинский, Лихославльский, Лесной, Кувшиновский, Краснохолмский, Конаковский, Кимрский, Кесовогорский, Кашинский, Калезинский, Калининский, Фировский, Удомельский, Торопецкий.

3) Закрытые административно-территориальные образования: Солнечный, Озерный<sup>91</sup>.

Анализ результатов исследования позволил сформировать следующие выводы:

1. К наиболее перспективным направлениям сотрудничества с потенциальными инвесторами, по мнению глав муниципальных образований, относится:

— реализация проектов в сфере теплоснабжения (строительство новых и модернизация существующих котельных, реконструкция тепловых сетей и т.п.) — 36%;

— реализация проектов в сфере водоснабжения и водоотведения (замена оборудования на более энергоэффективное и т.п.) — 26%;

— реализация проектов в сфере обращения с твердыми отходами (развитие инфраструктуры по получению энергии из отходов и т.п.) — 23 %;

— реализация проектов в сфере эксплуатации жилищного фонда (утепление ограждающих конструкций, замена окон и т.п.) — 14 %;

— реализация проектов в сфере уличного освещения (свой вариант ответа респондентов) — 1 %.

---

<sup>91</sup> Муниципальные образования указаны в наименованиях на 25 ноября 2016 года.

2. В настоящее время в Тверской области наиболее известным и применяемым органами местного самоуправления механизмом реализации проектов является программа инициативного бюджетирования (первая ступень партисипаторного бюджетирования) — Программа поддержки местных инициатив (далее — ППМИ), что отражено на *Рис. 2*.

Исследуемые механизмы:

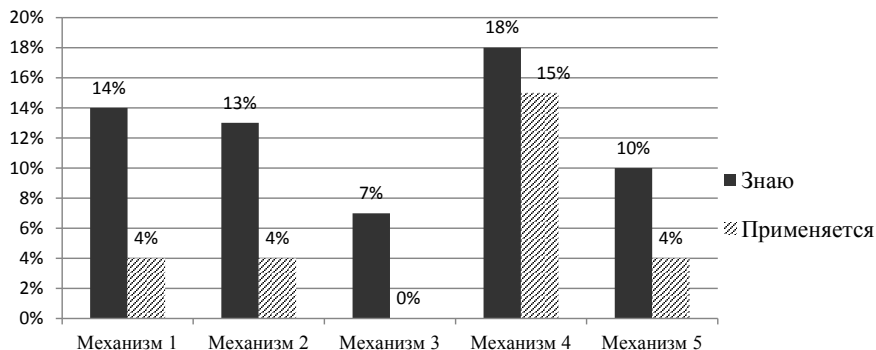
Механизм 1. Финансирование энергосберегающих мероприятий посредством тарифного регулирования (инвестиционная надбавка к тарифу и т.д.).

Механизм 2. Энергосервисные контракты.

Механизм 3. Лизинг энергоэффективного оборудования.

Механизм 4. ППМИ.

Механизм 5. Муниципально-частное партнерство.



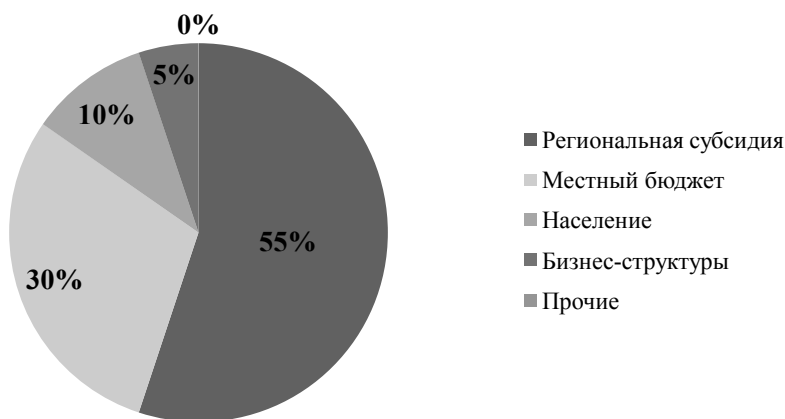
*Рисунок 2* — Механизмы реализации проектов

Следует отметить, что в Тверской области еще не реализовано ни одного проекта муниципально-частного партнерства в рамках Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

В некоторых муниципальных образованиях органами местного самоуправления получен опыт реализации проектов в рамках концессионных соглашений в рамках 115-ФЗ, которые муниципальные служащие неправомерно отождествляют с проектами муниципально-частного партнерства.

Партисипаторное бюджетирование в рамках ППМИ реализуется в Тверской области с 2013 года, к настоящему времени реализовано 193 проекта с общим числом благополучателей 225 283 жителя муниципальных образований. Общая стоимость всех проектов составила 197 246 319 руб., средняя стоимость одного проекта — 1 022 002 руб.<sup>92</sup>

Источники софинансирования проектов партисипаторного бюджетирования, реализованных в рамках ППМИ в Тверской области с 2013 – 2017 год, представлены на *Рис. 3*.



*Рисунок 3* — Источники софинансирования проектов партисипаторного бюджетирования, реализованных в рамках ППМИ в Тверской области, 2013–2017 год

Типология реализованных проектов ППМИ с 2014–2016 гг. представлена на *Рис. 4*.

<sup>92</sup> Программа поддержки местных инициатив [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ppmi.tverfin.ru/Home> (дата обращения: 14.09.2017)

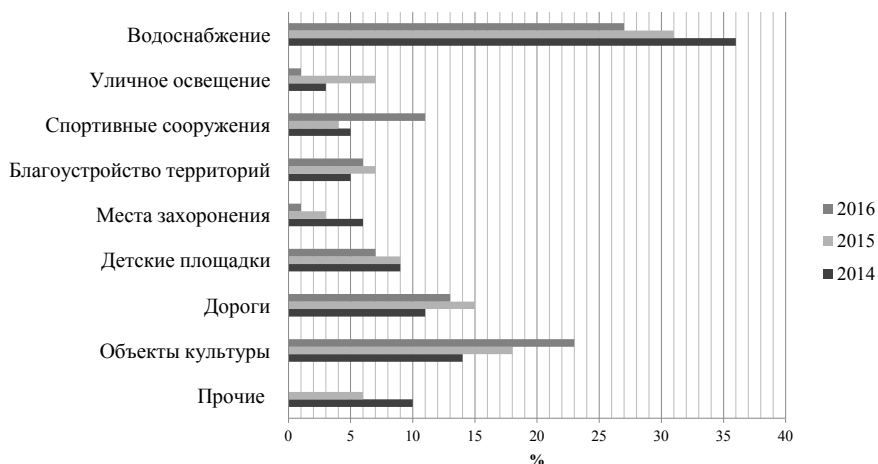


Рисунок 4 — Типология реализованных проектов партисипаторного бюджетирования ППМИ в муниципальных образованиях Тверской области, 2014–2016 гг.

До 2016 года ППМИ реализовывалась на территории только городских и сельских поселений. С 2017 года в реализации программы участвуют все городские округа (всего 6 городских объединений по 4 млн руб субсидий из областного бюджета).

Распределение субсидий на реализацию проектов ППМИ в 2017 году планируется осуществить в следующем объеме:

- по городским и сельским поселениям Тверской области в размере 107 009,6 тыс. руб., запланированных в областном бюджете;
- по городским округам Тверской области в размере 24 000,0 тыс. руб., запланированных в областном бюджете.

За пять лет реализации ППМИ на территории Тверской области количество реализуемых за год проектов выросло в 4,6 раза: с 53 до 245.

Активность муниципальных районов в реализации ППМИ с 2013–2017 год отражена в рейтинге, представленном в Табл. 4<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Программа поддержки местных инициатив в Тверской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://xn--h1aakfb4b.xn--80aaccp4ajwpgbl4lpb.xn--p1ai/deyatelnost-ministerstva/mezhbyudzhetye-otnosheniya/> (дата обращения: 14.09.2017).

**Рейтинг активности муниципальных районов Тверской области  
в рамках участия в проектах партисипаторного бюджетирования  
ППМИ<sup>94</sup>**

Рейтинг	Район	Количество поданных заявок	% участия поселений от общего кол-ва поселений	% участия от максимально возможного (с учетом — max 2 заявок от поселения)
1	Максатихинский	8	100%	100%
2	Старицкий	15	89%	83%
3	Оленинский	11	86%	79%
4	Краснохолмский	6	100%	75%
5	Кесовогорский	10	86%	71%
6	Ржевский	10	100%	71%
7	Вышневолоцкий	19	100%	63%
8	Андреапольский	10	100%	63%
9-28				
29	Торопецкий	3	22%	17%
30	Бологовский	3	18%	14%
31	Конаковский	4	25%	13%
32	Кашинский	3	25%	13%
33	Бежецкий	2	8%	8%
34	Кувшиновский	не участвовали		
35	Осташковский	не участвовали		

Схема взаимодействия основных участников реализации проектов партисипаторного бюджетирования ППМИ в Тверской области представлена на *Рис. 5*.

<sup>94</sup> Программа поддержки местных инициатив в Тверской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://xn--h1aakfb4b.xn--80aacpr4ajwpkgl4lpb.xn--p1ai/deyatelnost-ministerstva/mezhbyudzhetnye-otnosheniya/> (дата обращения: 14.09.2017).



Рисунок 5. Схема взаимодействия основных участников реализации проектов партисипатонного бюджетирования ППМИ в Тверской области

Следует отметить, что ППМИ является действенным механизмом партисипатонного бюджетирования, позволяющим привлечь средства регионального бюджета на решение приоритетных, с позиции населения, вопросов местного значения.

3. Состояние объектов коммунальной инфраструктуры, функционирующих в муниципальных образованиях Тверской области, большинство глав муниципальных образований оценило, как удовлетворительное (66 %). Т.е. объекты функционируют, но требуются ремонтные работы, профилактические мероприятия. 26 % респондентов оценивают исследуемое состояние неудовлетворительным, т.е. отмечают, что объекты функционируют с перебоями, требуют срочного ремонта. Только 9 % респондентов отмечают хорошее состояние объектов коммунальной инфраструктуры территорий — объекты функционируют



нормально, требуются только профилактические мероприятия. При этом только 3 % респондентов оценивают состояние объектов электроснабжения, как «хорошее», 6 % оценивают состояние объектов теплоснабжения, как «хорошее». Состояние объектов водоснабжения и водоотведения оценено только как «удовлетворительное» — 65 % и «неудовлетворительное» — 35 %.

4. Оценка энергоэффективности зданий социальной инфраструктуры, находящихся на территории региона может быть представлена следующим образом (Рис. 6):

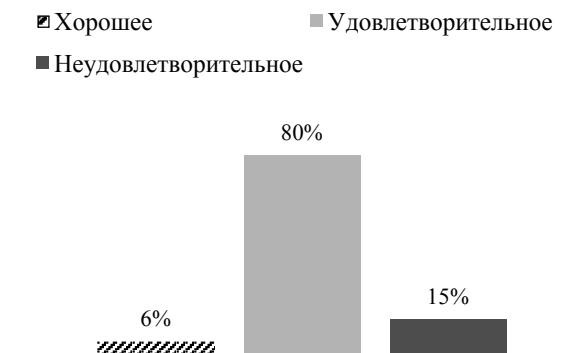


Рисунок 6 — Оценка энергоэффективности зданий социальной инфраструктуры муниципальных образований Тверской области

Хорошее состояние подразумевает, что в зданиях социальной инфраструктуры муниципального образования установлены энергосберегающие окна, реализована программа повышения энергоэффективности для сооружения.

Удовлетворительное — разработан паспорт энергоэффективности (энергосбережения) зданий социальной инфраструктуры, частично реализована программа энергосбережения.

Неудовлетворительное — паспорт энергоэффективности (энергосбережения) зданий социальной инфраструктуры не разработан, никакие мероприятия не проводилось.

5. Наиболее перспективным для реализации в муниципальных образованиях можно считать строительство предприятий по комплекс-

ной переработке отходов (57 %), далее: развитие селективного сбора твердых коммунальных отходов (29 %), строительство предприятий по переработке отдельных видов отходов (11 %), организация системы сбора биогаза на полигонах (3 %).

6. 69 % респондентов отметили, что аспекты энергоэффективности при строительстве или капитальном ремонте зданий на территории муниципального образования учитываются. При этом 86 % респондентов отметили, что средств, выделяемых из бюджета территории, недостаточно для решения проблем в сфере энергоэффективности сооружений социальной инфраструктуры, 14 % отметили, что средства вообще не выделяются. Не в одном муниципальном образовании нет достаточного финансирования за счет средств местного бюджета.

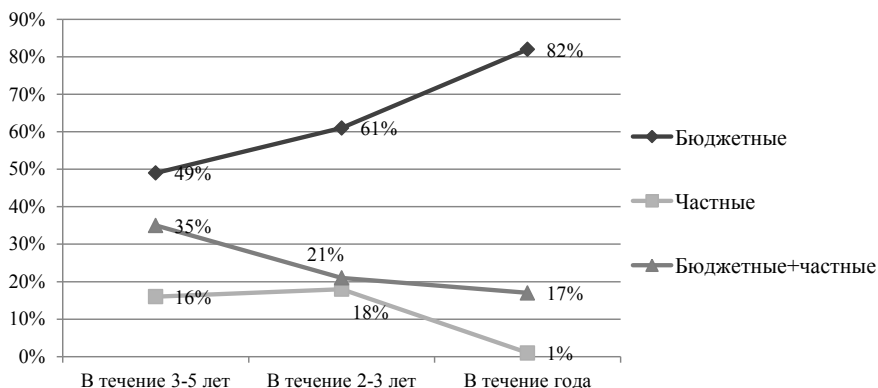
7. Последние инвестиции (частные или бюджетные) в объекты коммунальной инфраструктуры за последние 5 лет были привлечены или направлены практически в равных долях. В течение последнего года (32 %), в течение 2–3 лет (32 %), в течение 3–5 лет (36 %). При этом распределение инвестиций по группам «бюджетные инвестиции» (Б), «частные инвестиции» (Ч), «смешанные инвестиции» (Ч+Б) и по объектам коммунальной инфраструктуры представлены в *Табл. 5*.

*Таблица 5*

**Распределение инвестиций по объектам муниципального хозяйства  
Тверской области**

Состояние Объекты	В течение последнего года	В течение 2-3 лет	В течение 3-5 лет
	Б — 82 % Ч — 1% Ч+Б — 17 %	Б — 61% Ч — 18% Ч+Б — 21 %	Б — 49% Ч — 16% Ч+Б — 35 %
Теплоснабжения	Б — 82% Ч — 9% Ч+Б — 9%	Б — 73% Ч — 18% Ч+Б — 9%	Б — 50% Ч — 38% Ч+Б — 12%
Водоснабжения / водоотведения	Б — 56% Ч+Б — 44%	Б — 44% Ч+Б — 56%	Б — 55% Ч — 9% Ч+Б — 36%
Электроснабжения	Б — 100%	Б — 67% Ч — 33%	Б — 42% Ч — 17% Ч+Б — 41%
Обращение с твердыми бытовыми отходами (ТБО)	Б — 85 % Ч+Б — 15 %	Б — 60% Ч — 20% Ч+Б — 20%	Б — 50% ЧБ — 50%

Таким образом, тенденции в распределении инвестиций по источникам (в целом по всем объектам) можно характеризовать следующим образом: объём бюджетных инвестиций увеличивается; объём частных инвестиций в течение 2012–2015 года снизился, однако в течение 2016 года отмечается незначительное их рост; объём смешанных инвестиций снижается. Обозначенные тенденции представлены на *Рис. 7*.



*Рисунок 7* — Тенденции в распределении инвестиций, направленных или привлеченных в коммунальную инфраструктуру муниципальных образований Тверской области, по источникам

Объём инвестиций на одно муниципальное образование по объектам коммунального хозяйства представлен в *Табл. 6*, где указан средний объём инвестиций за определенный период времени на определенный тип объектов, максимально и минимально привлеченные объёмы.

**Объем инвестиций на одно муниципальное образование  
Тверской области**

Состояние Объекты	В течение 2016 года	В течение 2–3 лет	В течение 3–5 лет
Теплоснабжения	$\bar{X}$ — 40,6 млн $X_{max}$ — 155 млн руб. $X_{min}$ — 0,4 млн руб.	$\bar{X}$ — 8,3 млн $X_{max}$ — 15 млн руб. $X_{min}$ — 3,8 млн руб. <i>Пример:</i> 10 млн руб. в рамках адресной инвестиционной программы	$\bar{X}$ — 8,8 млн $X_{max}$ — 40 млн руб. $X_{min}$ — 0,8 млн руб.
Водоснабжения / водоотведения	$\bar{X}$ — 4,98 млн $X_{max}$ — 10 млн руб. — 1 млн руб.	$\bar{X}$ — 5,5 млн $X_{max}$ — 15 млн руб. $X_{min}$ — 0,3 млн руб.	$\bar{X}$ — 8,3 млн $X_{max}$ — 20 млн руб. $X_{min}$ — 1,2 млн руб.
Электроснабжения	$\bar{X}$ — 0,9 млн $X_{max}$ — 1,2 млн руб. $X_{min}$ — 0,5 млн руб. <i>Пример:</i> 1,2 млн руб. в рамках ППМИ	$\bar{X}$ — 22,5 млн $X_{max}$ — 30 млн руб. $X_{min}$ — 15 млн руб.	—
Обращение с твердыми бытовыми отходами (ТБО)	—	$X$ — 2 млн руб. <i>(инвестиции в 1 муниципальном образовании)</i>	$X$ — 100 млн руб. <i>(инвестиции в 1 муниципальном образовании)</i>

В рамках интервьюирования представителей органов местного самоуправления Тверской области была получена информация о следующих проблемах в сфере энергоэффективности муниципальных образований региона — в некоторых (около 2%) из учитываемых муниципальных образованиях инвестиций в объекты электроснабжения обращения с твердыми бытовыми отходами не было более 10 лет.

Выделяя в качестве первостепенной проблемы недостаточное бюджетное финансирование и инвестиционную привлекательность исследуемых объектов, муниципальные органы власти Тверской отметили также следующие проблемы реализации энергоэффективных проектов:

- не решается вопрос с полигонами твердых бытовых отходов (далее — ТБО), не заработал Закон № 458-ФЗ, в т.ч. в сфере деятельности регионального оператора (отметили около 80% респондентов);

- механизм перевода земельного участка под полигон ТБО не работает. Муниципальное образование 10 лет пытается перевести земельный участок в земли промышленного назначения — со всех сторон отказ;

— отсутствуют меры административного воздействия на население за неуплату предоставляемых коммунальных услуг (отметили около 30% респондентов);

— отсутствие очистных сооружений (отметили около 60% респондентов);

— невключение услуги сбора ТБО в счет за коммунальные услуги;

— пассивность инвесторов в отношении малых районов;

— плохая работа областных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ);

— недостаточная бюджетная обеспеченность муниципальных образований для решения проблем в сфере ЖКХ (отметило около 70% респондентов);

— протестное настроение населения при размещении полигонов ТБО;

— отсутствие квалифицированных кадров, знающих и понимающих, что и как делать в сфере ЖКХ на территории муниципального образования;

— завышенный процент софинансирования проектов региональных программ со стороны муниципальных образований;

— административные барьеры в получении лицензий в сфере ЖКХ;

— «непорядочное» участие бизнеса в эксплуатации объектов ЖКХ;

— завышенные тарифы естественных монополий.

В целом во всех сферах инфраструктурного комплекса (социальная, коммунальная, энергетическая, транспортная инфраструктуры) к основным факторам, сдерживающим привлечение инвестиций, относятся:

1. Диспропорции развития между различными муниципальными образованиями Тверской области.

Муниципальные образования, через территорию которых проходят федеральные транспортные магистрали, имеют значительно более выгодные стартовые условия для привлечения инвестиций, чем муниципальные образования, удаленные от таких путей (территории, расположенные на севере, северо-востоке, северо-западе, западе Тверской области).

2. Низкие темпы создания новых объектов инженерной инфраструктуры и обновления существующих объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов.

Настоящее положение бюджетов муниципального уровня не позволяет в достаточной мере осуществлять финансирование строительства новых объектов и модернизации существующих за счет бюджетных средств<sup>95</sup>.

Преодоление инфраструктурных ограничений видится в развитии механизма муниципально-частного партнерства.

Однако в отсутствие практики реализации данных проектов в регионе, особую актуальность приобретает необходимость формирования у муниципальных служащих системы экономических знаний, которая может быть использована для внедрения механизма на конкретной территории.

Система экономических знаний может быть представлена следующими направлениями: разграничение инвестиционных механизмов муниципально-частного партнерства и концессионных проектов; оценка экономической эффективности проектов муниципально-частного партнерства; финансирование проектов муниципально-частного партнерства, экономико-управленческие модели взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-структур; риски неполучения дохода.

---

<sup>95</sup> Распоряжение Правительства Тверской области «Об инвестиционной стратегии Тверской области на период до 2020 года» от 6 августа 2013 года № 388-рп.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ

*Бартош Анна Александровна, начальник информационно-аналитического отдела Читинского филиала РАНХиГС*

*Брезгин Вячеслав Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, управления и права Читинского филиала РАНХиГС, заместитель директора Читинского филиала РАНХиГС*

*Верхушина Екатерина Николаевна, заместитель директора Читинского филиала РАНХиГС*

*Нимаева Баира Батовевна, кандидат политических наук, заведующий кафедрой экономики, управления и права Читинского филиала РАНХиГС*

### Введение

Муниципальное образование в Российской Федерации имеет гораздо большее значение, чем просто место совместного проживания людей. На первый план выходят «вопросы простые, тривиальные, вроде бы и текущие»<sup>96</sup>, от решения которых зависит уровень и качество жизни граждан, формирование комфортной городской среды и вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Задачу грамотного управления муниципальным образованием обозначил Президент РФ В.В. Путин 5 августа 2017 года на заседании Совета по местному самоуправлению.

---

<sup>96</sup> Стенограмма с заседания Совета по развитию местного самоуправления от 5 августа 2017 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301>

В настоящее время вектор развития муниципального уровня власти в идеале должен быть максимально близок к людям, что проявляется в наличии обратной связи с населением, в степени удовлетворенности и вовлеченности людей в жизнь муниципалитета.

Вопросы обеспечения эффективного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в Забайкальском крае являются актуальными. Развитие местного самоуправления региона определено как один из ключевых приоритетов в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года № 586). При этом, территория Забайкальского края, обладая важнейшим приграничным положением (имеет два участка государственной границы: 1095 км с Китаем и 831 км с Монголией), развивается крайне неравномерно.

Стоит отметить, что за период 2016–2017 годов (с момента подготовки предыдущего доклада) в Забайкальском крае существенных изменений как на региональном, так и на муниципальном уровне не произошло. Вместе с тем общий уровень социально-экономического развития региона остается сложным. В данном докладе внимание акцентировано на проблемах управления муниципальными образованиями.

### **Управление территорией муниципальных образований**

В оценке эффективности управления муниципальными образованиями Забайкальского края мы опираемся на Сводный доклад Забайкальского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2015 год<sup>97</sup>, который был разработан на основе докладов глав администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2015 год и их планируемых значениях на 2016–2018 годы, данных Забайкалкрайстата, исполнительных органов власти Забайкальского края

<sup>97</sup> [http://xn--h1aeecdbgb5k.xn--80aaaac8algcbgbck3fl0q.xn--p1ai/sovershenstvovanie\\_gosudarstvennogo\\_i\\_municipalnogo\\_upravleniya/ocenka\\_effektivnosti\\_deyatelnosti\\_ispolnitelnyh\\_organov\\_vlasti\\_.html](http://xn--h1aeecdbgb5k.xn--80aaaac8algcbgbck3fl0q.xn--p1ai/sovershenstvovanie_gosudarstvennogo_i_municipalnogo_upravleniya/ocenka_effektivnosti_deyatelnosti_ispolnitelnyh_organov_vlasti_.html)



Почему стоит обратить внимание на данный документ? В нем представлены количественные данные, крайне важные для понимания состояния местного самоуправления в масштабах края.

Комплексная оценка осуществлялась на основе 11 показателей, утвержденных распоряжением Правительства Забайкальского края от 26 февраля 2013 года № 85-р, отражающих темпы повышения инвестиционной активности, роста качества жизни граждан, уровня социально-экономического развития муниципального образования края.

Наибольшее значение комплексного уровня эффективности показали муниципальные районы — Агинский район (0,538), Александрово-Заводский район (0,503), Чернышевский район (0,498), минимальные значения — Тунгиро-Олекминский район (0,251), Балейский район (0,281) и Борзинский район (0,322). При этом среднекраевое значение показателя 0,398.

В Сводный доклад о результатах мониторинга не включается деятельность ТОСов, тем не менее территориальное общественное самоуправление в условиях отсутствия финансовых средств становится объективным «внутренним» индикатором эффективности управления муниципалитетом. При этом нужно понимать, что объединение жителей муниципальных образований для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения появляется не само по себе. Речь идет об активном методическом сопровождении деятельности ТОСов, изучении органами муниципальной власти успешной практики в других муниципалитетах или регионах. О значимости ТОС свидетельствует то, что статус ТОС закреплён в статье 27 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Правовое регулирование организации и деятельности органов ТОС на федеральном уровне стало действенным стимулом для их развития в городах и сельских поселениях.

Но на деле факты свидетельствуют, что количество созданных ТОСов в Забайкалье значительно уступает количеству и качеству ТОСов в соседней Бурятии. Для успешного развития территориального общественного самоуправления необходимо формирование новых компетенций, нужных для работы на уровне местного сообщества. Компетенций, которыми должны обладать те, кто работает с ТОСами в местной власти, кто работает непосредственно в структуре ТОС —

владение технологиями привлечения дополнительных финансовых ресурсов (фандрайзинга и краудфандинга), технологиями работы в социальных сетях Вконтакте, Одноклассники, Facebook, Viber и т.д., навыками масштабирования ТОСовских проектов на территориальном уровне, канале Youtube и на различных конкурсных площадках, навыки добровольческой и волонтерской деятельности.

Практика показывает, что наиболее активно действуют органы ТОС, получающие поддержку органов местного самоуправления (Агинский район) или же где находятся лидеры общественного мнения, самостоятельно повышающие уровень компетенции до необходимых знаний, умений и навыков (городской округ «Город Чита»).

К причинам «неприживания» в должной мере органов ТОС в малых городах и сельских поселениях относятся не только недостаточный уровень правовых знаний актива ТОС, но и отсутствие надлежащих условий для их работы, порой органы местного самоуправления многих муниципальных образований не проявляют интереса к работе, считая лидеров ТОС не «партнерами», а «конкурентами» местной власти.

Следующим пунктом оценки эффективности управления в муниципалитетах являются местные выборы. По сути, это «лакмусовая бумага», которая определяет практически все негативные элементы социального взаимодействия, «недоделанную работу» или невыполненные обещания и, конечно, отсутствие системной деятельности по подготовке и проведению выборов в муниципальной образовании.

Методическое сопровождение муниципальных выборов — достаточно широкое понятие, включающее деятельность и взаимодействие избирательных комиссий разного уровня, органов муниципальной власти, правоохранительных органов, деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий по работе с маломобильными гражданами, организация и проведение выборов труднодоступных местах.

В соответствии с пунктом 31 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возложена обязанность принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума; информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи

с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом; обеспечивать исполнение соответствующего судебного решения по отстранению члена избирательной комиссии от работы в комиссии, по удалению из помещения для голосования наблюдателей и иных лиц.

Как показывает практика, наибольшее количество нарушений избирательного законодательства отмечается на стадиях: выдвижение и регистрация кандидатов; проведение предвыборной агитации; проведение голосования и подсчета голосов<sup>98</sup>.

Но при этом, на прошедших муниципальных выборах были факты некомпетентности сотрудников правоохранительных органов — когда кандидата на довыборах в городскую думу Читы по Октябрьскому округу Сергея Королькова, находившегося на избирательном участке в единый день голосования доставили в полицию<sup>99</sup>. В соответствии со ст. 30 ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 09 марта 2016 года № 66-ФЗ) зарегистрированный кандидат имеет право присутствовать в помещении для голосования с момента начала работы участковой комиссии в день голосования.

На прошедших выборах явка на выборы в органы местного самоуправления районов и городских округов Забайкальского края в рамках состоявшейся избирательной кампании составила 21,79 %. В единый

---

<sup>98</sup> <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/analytics/21137.html>

<sup>99</sup> [https://zab.ru/news/98863\\_izbirkom\\_dostavlennyj\\_v\\_policiyu\\_kandidat\\_korolkov\\_imel\\_pravo\\_nahoditsya\\_na\\_uchastke](https://zab.ru/news/98863_izbirkom_dostavlennyj_v_policiyu_kandidat_korolkov_imel_pravo_nahoditsya_na_uchastke)

день голосования в сельском поселении Бухтинское Александрово-Заводского района потребовалось отложить голосование для дополнительного выдвижения кандидатов в связи с отсутствием альтернативы на выборах главы сельского поселения.

Также по Первомайскому двухмандатному округу, на выборах депутатов совета муниципального района «Шилкинский район» выборы были отложены в силу отсутствия альтернативы. В целом, в муниципальных выборах приняли участие 1,5 тысячи кандидатов за 485 мандатов. Из выдвинутых кандидатов примерно 11 % не смогли зарегистрироваться по разным причинам.

В ходе избирательной кампании в органы местного самоуправления районов и городских округов Забайкальского края в региональную Избирательную комиссию поступило 23 жалобы. Лидером по их количеству стали выборы главы поселения «Атамановское» Читинского района.

Муниципальные выборы осенью 2017 года в Забайкальском крае показали проблемные места в методическом сопровождении выборов, начиная с регистрации кандидатов, а также факты «отсутствия альтернативы» и это на фоне низкой явки избирателей. При этом нужно понимать, что методическое сопровождение выборов призвано минимизировать вышеуказанные явления, но никоим образом не могут повлиять на причину абсентеизма на местах, привычной модели поведения избирателя.

Высокий уровень избирательной активности населения в муниципалитете — это не только показатель интереса избирателей к демократическим выборам, их доверия к институту выборов и осознания возможности личного участия в формировании органов власти, но и обязательный элемент легитимности избранной власти.

Далее в управлении муниципальным образованием особое место занимают муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов является актом высшей юридической силы. Органы местного самоуправления должны постоянно реагировать на изменения федерального и регионального законодательства, которые влекут необходимость внесения соответствующих изменений в уставы муниципальных образований путем принятия соответствующих муниципальных правовых актов. Как показывает анализ отказов в государственной регистрации уставов му-

ниципальных образований Забайкальского края за период с 01 января по 29 июня 2017 года существуют достаточно проблемные муниципальные районы, такие как Шилкинский и Тунгиро-Олекминский, в которых муниципальным образованиям Минюст отказывает в государственной регистрации по разным основаниям.

В соответствии с положениями Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Забайкальском крае образовано и действует 410 муниципальных образований, уставы которых зарегистрированы в установленном законом порядке.

В рамках осуществления Управлением деятельности по государственной регистрации уставов (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) муниципальных образований Забайкальского края за указанный период в Управление из поступивших на государственную регистрацию 320 муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края (12 уставов муниципальных образований и 308 муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований Забайкальского края), зарегистрировано 255 (8 уставов и 247 актов), что составило 80,4% от количества поступивших на государственную регистрацию в отчетном периоде.

Основаниями для отказов в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований явились:

— несоблюдение порядка принятия муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, в части сокращения срока опубликования проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, в нарушении норм установленных частью 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ (сельское поселение «Номоконовское» муниципальный район «Шилкинский район»).

Согласно части 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию).

Следует отметить, что по состоянию на 29 июня 2017 года в соответствии с действующим законодательством приведен 1 муниципальный правовой акт, что составило 20 % от общего количества отказов в государственной регистрации в отчетном периоде (Решение сельского поселения «Номоконовское» муниципальный район «Шилкинский район»).

Кроме того, Управление отмечает, что по ранее обжалованным (в период с 01 июля по 28 декабря 2016 года) решениям Управления об отказе в государственной регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав, приняты следующие судебные решения:

— 17 мая 2017 года решением Центрального районного суда г. Читы отказано в удовлетворении административного искового заявления администрации сельского поселения «Тупикское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» о признании незаконным отказа Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Забайкальскому краю от 30 марта 2016 года № 04 в государственной регистрации Решения Совета сельского поселения «Зареченское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» от 11 марта 2016 года № 06 «О внесении изменений и дополнений в Устав сельского поселения «Тупикское», принятый решением Совета сельского поселения «Тупикское» от 05 сентября 2014 года № 98».

— 24 мая 2017 года апелляционным определением Забайкальского краевого суда г. Читы решение Центрального районного суда г. Читы от 04.10.2016 об отказе в удовлетворении административного искового заявления администрации сельского поселения «Зареченское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» о признании незаконным отказа Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Забайкальскому краю № 05 от 30.03.2016 в государственной регистрации Решения Совета сельского поселения «Зареченское» муниципального района «Тунгиро-Олекминский район» от 11 марта 2016 года № 22 «О внесении изменений и дополнений в Устав сельского поселения «Зареченское», принятый решением Совета сельского поселения «Зареченское» от 05 сентября 2014 года № 73 оставлено без изменения, апелляционная жалоба без удовлетворения<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Анализ отказов в государственной регистрации уставов (муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы) муниципальных образований Забайкальского края за период с 01.01.2017 по 29.06.2017. <http://to75.minjust.ru/ru/node/312823>

## **Актуальные вопросы управления монопрофильными муниципальными образованиями (моногородами)**

Совместная работа органов власти всех уровней по целенаправленному развитию моногородов в Забайкальском крае была начата в 2009 году, вследствие реакции Правительства Российской Федерации на обострение ситуации в муниципальных образованиях, зависящих от деятельности градообразующих предприятий, по причине влияния мирового финансового кризиса.

Первоначально на основе сформулированных Министерством регионального развития Российской Федерации критериев в федеральный перечень моногородов вошли 10 муниципальных образований Забайкальского края. Администрацией каждого поселения при методической поддержке региональных властей были разработаны Комплексные инвестиционные планы развития (далее — КИП), представляющие собой программные документы по модернизации экономики и социальной сферы моногородов и включающие в себя пакет инвестиционных проектов и мероприятий<sup>101</sup>.

В апреле 2015 года в результате пересмотра Министерством экономического развития Российской Федерации и законодательного закрепления критериев монопрофильности распоряжением Правительства Российской Федерации № 668-р был утвержден перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации. Все моногорода распределены на 3 категории в зависимости от степени ухудшения социально-экономической ситуации.

В обновленный перечень от Забайкальского края вошли 8 монопрофильных поселений:

— в 1 категорию монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации с наиболее сложным социально-экономическим положением отнесены пгт Жирекен, пгт Первомайский, город Краснокаменск, пгт Новоорловск, пгт Новопавловка;

---

<sup>101</sup> Бартош А.А. Совершенствование механизмов поддержки моногородов // Общество в эпоху перемен: современные тенденции развития: материалы II Всероссийской научной конференции с международным участием, проводимой в рамках III Международного форума студентов, аспирантов и молодых ученых «Управляем будущим!», 19–20 ноября 2015 г.: в 3 ч. Ч. 1. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2016. — С. 9–11.

— к моногородам, где существует риск ухудшения ситуации, отнесены пгт Шерловая Гора, пгт Кокуй, пгт Вершино-Дарасунский.

Основная стратегическая цель управления моногородами — повышение качества и уровня жизни населения путем диверсификации экономики и ухода от монопрофильности. Дополнительным направлением развития моногородов в 2016–2017 годах стало развитие городской среды.

В этих целях на федеральном уровне создан институт развития — Фонд развития моногородов, ряд мер по государственной поддержке осуществляются Министерством экономического развития Российской Федерации, Минпромторгом России, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Минсельхозом России и др.

В 2011 году в рамках оказания государственной поддержки Забайкальскому краю из средств федерального бюджета было выделено 198,63 млн рублей и 59,77 млн рублей на развитие инженерной инфраструктуры в целях реализации «альтернативных» инвестиционных проектов в г. Краснокаменск и пгт Первомайский. Также в 2011 году в этих муниципальных образованиях были созданы Фонды поддержки малого предпринимательства для предоставления микрозаймов на льготных условиях.

Стоит отметить, что в полной мере «альтернативные» инвестиционные проекты реализуются только в монопрофильном г. Краснокаменск. 22 января 2016 г. Губернатором Забайкальского края и генеральным директором Фонда развития моногородов И.В. Кривоногов в г. Москва подписано генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода Краснокаменска. Соглашение заключено в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации, и привлечения инвестиций в город Краснокаменск. В ходе реализации соглашения предполагается привлечь более 10 млрд рублей инвестиций, открыть новые предприятия и создать более 400 новых рабочих мест.

16 июля 2016 года Правительством Российской Федерации принято постановление о создании территории опережающего социально-экономического развития «Краснокаменск» в городе Краснокаменске Забайкальского края.

Нормативно-правовой базой Забайкальского края установлены нормы, предоставляющие налоговые льготы и преференции по налогу



на имущество, налогу на прибыль организаций для резидентов ТО-СЭР, а также нормы по предоставлению земельных участков без проведения торгов.

Вместе с тем, несмотря на предусмотренные для резидентов льготы, отмечается низкая инвестиционная активность, что, в большей степени, связано с общим низким уровнем инвестиционной привлекательности Забайкальского края. По состоянию на 11 сентября 2017 года в реестре резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований, от г. Краснокаменска зарегистрирован один резидент. Вместе с этим, согласно данным Министерства экономического развития Забайкальского края к 2021–2022 гг. на территории моногорода предполагается реализовать 4 промышленных проекта — цементный завод, завод по производству металлической сурьмы, бериллиевое производство и гидрометаллургический комбинат.

Считаем работу по привлечению инвесторов и потенциальных резидентов одной из приоритетных для региональных и местных властей, а также для организаций инфраструктуры поддержки, что потребует координации усилий в части улучшения благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании и в регионе в целом.

В других монопоселениях края ставка делается в основном на реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, реализацию мероприятий содействия занятости населения и проектов малого бизнеса.

В 2016 году в рамках реализации подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Забайкальском крае» государственной программы Забайкальского края «Экономическое развитие» семи монопрофильным муниципальным образованиям на конкурсной основе были предоставлены субсидии для софинансирования мероприятий, осуществляемых в рамках реализации муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства в объеме 9,1 млн рублей. Также в моногородах края реализовывались мероприятия в рамках Региональной адресной программы Забайкальского края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда — в 2016 году было освоено 104,41 млн рублей.

Вместе с этим, следует выразить обеспокоенность тем фактом, что предпринимаемые по отношению к моногородам меры поддержки являются точечными. Несмотря на некоторые положительные тенден-

ции, устойчивого улучшения ситуации в поселениях региона не отмечается. За период с 2009 по 2016 год численность населения моногородов Забайкальского края снизилась на 8,4 % или на 9,2 тыс. чел. По состоянию на 01 января 2017 года уровень регистрируемой безработицы составил от 0,8 % (г.п. Вершино-Дарасунское) до 2,8 % (г.п. «Кокуйское») при среднекраевом уровне 1,8 %. Иначе представлен уровень общей безработицы по методологии МОТ: от 3,9 % в г.п. «Новопавловское» до 17,0 % в г.п. «Жирекенское» (в Забайкальском крае — 10,8 %). В трех поселениях градообразующие предприятия не влияют на общегородской объем производства: в пгт Жирекен по причине консервации в 2013 году Жирекенского производственного комплекса, в пгт Первомайский и пгт Новопавловка ввиду банкротства градообразующих предприятий. Кроме того, сохраняется дотационность местных бюджетов, а изменение объемов инвестиций в основной капитал имеет разнонаправленную динамику.

Процесс управления территорией монопрофильного муниципального образования уникален и, по сути, должен носить децентрализованный характер<sup>102</sup>. Реализации проектов малого бизнеса и реконструкции коммунальной инфраструктуры в отдаленных монопрофильных муниципальных образованиях в условиях отсутствия крупного и среднего бизнеса недостаточно для диверсификации их экономики и ускорения социально-экономического развития. Кроме того, значительной проблемой является вопрос кадрового обеспечения местных и региональных администраций.

### Кадровый потенциал

Низкий уровень кадровой обеспеченности органов местного самоуправления продолжает оставаться серьезной проблемой в Забайкальском крае. Только 72 % муниципальных служащих имеет высшее образование. Выпускники с профильным образованием не идут на муниципальную службу, что связано, прежде всего, с низкой оплатой труда, сложностями профессионального роста.

<sup>102</sup> Бартош А.А. К вопросу о реализации новой экономической политики в моногородах // Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика: Труды научно-практической конференции с международным участием 17–22 мая 2017 года / под ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Бабкина. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017. — С. 220–225.

Выборная кампания 2017 года в некоторых районах показала существенный интерес к жизни территорий со стороны местных жителей: в этих районах активно участвовали самовыдвиженцы. Но даже при высокой мотивации и желании участвовать в развитии муниципальных образований отсутствие специальных компетенций вызывает в дальнейшем сложности в реализации местного самоуправления.

В регионе в рамках государственной программы «Совершенствование государственного управления Забайкальского края», утвержденной постановлением Правительства края от 30 июня 2014 года № 383, действует подпрограмма, направленная на развитие муниципальной службы. Вместе с тем каждый год сокращается количество направляемых на курсы повышения квалификации. В 2016 году обучение прошли 74 вновь избранных главы муниципальных образований (в 2015 году — 85 глав).

По информации из отчета о деятельности Правительства Забайкальского края в 2016 году, были проведены 7 выездных семинаров-совещаний для руководителей и специалистов органов местного самоуправления.

При отсутствии финансирования подготовки и переподготовки, а также повышения квалификации муниципальных служащих из краевого бюджета администрации муниципальных районов выискивают средства в местных бюджетах, понимая актуальность проблемы кадровой обеспеченности. Так, в первой половине 2017 года обучение прошли около 25 глав и специалистов поселений муниципального района «Агинский район». Планируют обучение на 2018 год в других районах края. Среди актуальных тем, которые заявляют органы местного самоуправления, это современные технологии управления, привлечения ресурсов на территорию, развитие коммуникативных навыков (устной и письменной речи), основы делопроизводства, конфликтологии.

### **Управление экономическим развитием муниципального образования**

Эффективность управления муниципальными образованиями можно также оценить через показатели выполнения органами местного самоуправления обязательств по Соглашению «о мерах по повы-

шению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов». В соответствие с данным Соглашением, муниципальное образование принимает на себя обязательства по повышению эффективности использования бюджетных средств. Для Забайкальского края эти обязательства сводятся к погашению задолженности по оплате труда перед работниками бюджетной сферы, по оплате коммунальных услуг, к выполнению установленного норматива на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края, оптимизации бюджетных расходов, в т.ч. за счет оптимизации численности, снижение задолженности по бюджетным кредитам, снижение недоимки поступлений по налоговым и неналоговым доходам и др.

Муниципальные образования характеризуются значительным «разбросом» по ключевым экономическим показателям и выполнению обязательств по повышению эффективности использования бюджетных средств.

Один из наиболее существенных показателей, характеризующий не только «качество жизни» работников бюджетной сферы, но и дающий немалый вклад во внутренний спрос на конечные товары и услуги со стороны домашних хозяйств — это отсутствие задолженности по оплате труда работников бюджетной сферы. По данным Министерства финансов Забайкальского края<sup>103</sup> по состоянию на 01 января 2017 года по оплате труда не имеют задолженности только четыре муниципальных района, а также краевой центр — г. Чита и ЗАТО п. Горный. По некоторым районам наблюдается относительное улучшение по сравнению с ситуацией на 01 января 2016 года — например, снижение задолженности по оплате труда по Шилкинскому району с 39,5 млн руб. до 35,7 млн руб. или по Карымскому району — с 1,5 млн руб. до 0,8 млн руб. Однако в целом, несмотря на полное отсутствие задолженности по некоторым муниципальным образованиям и снижение задолженности по другим, общий долг перед работниками бюджет-

<sup>103</sup> Информация о выполнении органами местного самоуправления обязательств по Соглашению о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов за 2016 год //По материалам сайта [http://минфин.зabaykalskiykray.ru/files/minfin\\_zabkray/btwnpartnership/monitoring/Inform\\_po\\_vipoln\\_sogl\\_za\\_2016.xlsx](http://минфин.зabaykalskiykray.ru/files/minfin_zabkray/btwnpartnership/monitoring/Inform_po_vipoln_sogl_za_2016.xlsx)

ной сферы увеличился более чем на 200 млн руб. Лидером по темпам роста задолженности стал Читинский район: долг по оплате труда перед работниками бюджетной сферы с 01 января 2016 года по 01 января 2017 года возрос более чем в 2,5 раза — с 16 до 40 млн руб.

Также негативная тенденция прослеживается в оплате жилищно-коммунальных услуг. Общий объем задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг возрос на 178 млн руб. и составил на 01 января 2017 года почти 690,5 млн руб., из которых 473,3 млн руб. — просроченная задолженность.

В качестве одной из мер, ориентированных на повышение эффективности освоения бюджетных средств, выступает применение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края. Нормативы устанавливаются в качестве предельной доли расходов на текущий финансовый год от доходов консолидированного бюджета муниципального района или городского округа, состоящих из налоговых и неналоговых доходов и объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)<sup>104</sup>. Невыполнение установленных нормативов имеет место только по Шилкинскому муниципальному району и ЗАТО п. Горный. По всем остальным муниципальным районам и городским округам Забайкальского края наблюдается экономия от 0,6 % до 10,4 %.

В результате выполнения мероприятий по плану оптимизации бюджетных расходов общая экономия составила более 154,5 млн руб., в т.ч. за счет оптимизации численности — более 70,5 млн руб.

Кроме того, в целом снизился уровень кредитной нагрузки на муниципальные районы (городские округа) на 116,9 млн руб. Остаток задолженности по бюджетным кредитам на 01.01.2017 г. составил 698,5 млн руб.<sup>105</sup>

Несмотря на ряд положительных тенденций связанных с экономией бюджетных средств и сокращением задолженности по бюджетным кредитам, имеют место серьезные негативные экономические тенден-

---

<sup>104</sup> Постановление Правительства Забайкальского края № 253 от 03.06.2016.

<sup>105</sup> Мониторинг местных бюджетов Забайкальского края за 2016 год //По материалам сайта [http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin\\_zabkraj/btwnpartnership/monitoring/MMMB\\_30052017.xlsx](http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkraj/btwnpartnership/monitoring/MMMB_30052017.xlsx)

ции. За исследуемый период по большинству муниципальных районов и по городским округам наблюдается существенный рост недоимки поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов). Лидером по росту недоимки в абсолютном выражении стал г. Чита — 239,8 млн руб. (Табл. 1), а по темпам роста — Тунгокочинский район — недоимка увеличилась на 275,7%.

Таблица 1

**Размер недоимки поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов), тыс. руб.**

№ п/п	Наименование МО	Недоимка поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов)			
		на 01.01.2016	на 01.01.2017	изменение объема недоимки на 01.01.2017 от 01.01.2016	
				в сумме	в процентах
				(снижение (-); рост (+))	%
1	Агинский район	14 750,9	10 677,6	-4 073,3	72,4%
2	Акшинский район	2 108,3	2 717,3	609,0	128,9%
3	Александрово-Заводский район	4 128,5	4 753,6	625,1	115,1%
4	Балейский район	8 941,4	14 871,0	5 929,6	166,3%
5	Борзинский район	51 218,1	40 542,0	-10 676,1	79,2%
6	Газимуро-Заводский район	2 748,3	4 525,1	1 776,8	164,7%
7	Дульдургинский район	11 756,4	8 555,5	-3 200,9	72,8%
8	Забайкальский район	20 472,2	30 261,9	9 789,7	147,8%
9	Каларский район	5 734,1	5 706,5	-27,7	99,5%
10	Калганский район	4 757,1	3 524,3	-1 232,9	74,1%
11	Карымский район	25 422,3	32 519,7	7 097,4	127,9%
12	г. Краснокаменск	32 350,8	34 214,2	1 863,3	105,8%
13	Красночикойский район	8 502,7	10 711,4	2 208,7	126,0%
14	Кыринский район	2 424,3	3 954,9	1 530,7	163,1%
15	Могойтуйский район	20 050,8	22 309,8	2 259,0	111,3%
16	Могочинский район	14 415,9	24 396,1	9 980,2	169,2%
17	Нерчинский район	29 583,9	12 870,0	-16 713,9	43,5%
18	Нерчинско-Заводский район	2 535,8	2 937,8	402,0	115,9%

№ п/п	Наименование МО	Недоимка поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципальных районов (городских округов)			
		на 01.01.2016	на 01.01.2017	изменение объема недоимки на 01.01.2017 от 01.01.2016	
				в сумме	в процентах
				(снижение (-); рост (+))	%
19	Оловянинский район	17 846,3	17 413,3	-432,9	97,6%
20	Ононский район	2 851,5	3 970,7	1 119,2	139,3%
21	Петровск-Забайкальский район	9 552,0	10 781,4	1 229,3	112,9%
22	Приаргунский район	18 327,9	23 067,0	4 739,1	125,9%
23	Сретенский район	10 425,3	7 539,3	-2 886,0	72,3%
24	Тунгиро-Олекминский район	207,7	250,8	43,1	120,7%
25	Тунгооченский район	5 473,3	15 087,9	9 614,6	275,7%
26	Улетовский район	10 150,8	10 310,3	159,5	101,6%
27	Хилокский район	14 977,3	16 286,7	1 309,4	108,7%
28	Чернышевский район	19 170,3	22 402,2	3 232,0	116,9%
29	Читинский район	51 695,4	66 962,7	15 267,3	129,5%
30	Шелопугинский район	2 855,2	2 551,9	-303,3	89,4%
31	Шилкинский район	57 137,5	44 153,9	-12 983,6	77,3%
32	г.Агинское	24 476,2	32 401,1	7 924,9	132,4%
33	г. Петровск-Забайкальск	11 428,7	27 117,0	15 688,4	237,3%
34	г. Чита	563 509,0	803 325,0	239 816,0	142,6%
35	ЗАТО п.Горный	2 989,0	4 139,8	1 150,8	138,5%
	<b>Итого</b>	<b>1 084 975,0</b>	<b>1 377 809,5</b>	<b>292 834,4</b>	<b>X</b>

Данные экономические тенденции серьезно ограничивают внутренний потенциал по развитию малого бизнеса. Фактически, в значительной части муниципальных образований, основным потребителем товаров, работ и услуг выступает государство в лице соответствующих органов власти и бюджетных организаций. При этом государственные закупки, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, помимо услуг естественных монополий, покрываются зачастую за счет фирм из других регионов, что приводит к «вымыванию» бюджетных денег и не способствует снижению уровня дотационности

бюджетов. Основой для выхода на траекторию роста и ускорение развития муниципальных образований Забайкальского края может стать реализация крупных проектов на территории края. Такие проекты, являясь точками роста для края в целом, смогут значительно повысить экономический уровень муниципальных образований, на территории которых они будут реализовываться, а также остальных муниципальных образований через механизм бюджетного выравнивания, но уже за счет региональных денег, что, в свою очередь, снизит кредитную зависимость региона.

Несмотря на низкий инвестиционный рейтинг нашего региона (по данным рейтингового агентства «Эксперт РА»<sup>106</sup>, Забайкальский край среди соседей находится на последнем месте с рейтингом 3С1 — пониженный потенциал и высокий риск. По инвестиционному потенциалу регион на 52 месте, по инвестиционному риску — на 75 месте), Правительством Забайкальского края предпринимаются активные меры по созданию условий для привлечения инвесторов в крупные проекты. Так, инвестиции в основной капитал в 2016 г. составили более 84 млрд руб. Основные инвестиционные проекты, в которые привлечены инвестиции — это Быстринское, Нойон-Тологойское, Апсатское месторождения, а также инфраструктурный проект «комплексная реконструкция участка Карымская-Забайкальск»<sup>107</sup>.

Дальнейшая работа в данном направлении позволит реализовать ресурсный потенциал региона и в долгосрочной перспективе вывести его из числа депрессивных, дотационных регионов.

Вместе с тем в целях реализации внутреннего экономического потенциала и повышении занятости населения в муниципальных образованиях стали уделять большее внимание развитию малого и среднего предпринимательства. Активизация предпринимательской инициативы на территории края происходит неравномерно. Наибольший удельный вес предпринимателей сосредоточен в районах вокруг регионального центра и Агинского Бурятского округа. Именно данные районы приняли активное участие в формировании инвестиционной карты края, активно участвуют в мероприятиях, направленных на развитие и поддержку малого предпринимательство.

<sup>106</sup> <http://raexpert.ru>.

<sup>107</sup> «Отчет о результатах деятельности Правительства Забайкальского края за 2016 г.» Утвержден распоряжением Правительства Забайкальского края № 199-р от 27.04.2017.



Таким образом, учитывая наличие диспропорций в социально-экономическом развитии территории Забайкальского края, отмечаем необходимость проведения комплексных мер, направленных на повышение эффективности управления муниципальными образованиями. Важнейшую роль в этом будет играть консолидация усилий федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также бизнеса и населения.

## УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

*Макимова Татьяна Афанасьевна, руководитель  
отдела Департамента по вопросам местного само-  
управления Администрации Главы Республики Саха  
(Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия)*

Рост благосостояния и уровня занятости, повышение качества образования и здравоохранения — эти вопросы волнуют жителей любой страны мира, а решение существующих проблем, борьба с бедностью, определение направлений и путей развития экономики и социальной сферы становятся целью их правительств, и Россия в этом контексте не является исключением.

Вопросы социально-экономического развития необходимо рассматривать с точки зрения важных для жителя вопросов: рост благосостояния и уровня занятости, борьба с бедностью, повышение образовательного уровня, улучшение здоровья, совершенствование институциональных условий развития экономики. Сам же человеческий капитал определяет ныне основную долю национального богатства стран, регионов, муниципальных образований и организаций.

Поэтому управление социально-экономическим развитием муниципальных образований Республики Саха (Якутия) в данном докладе рассмотрено с точки зрения адаптации Целей устойчивого развития ООН, принятых для мира и всех стран на 2016–2030 годы (Табл. 1), к реалиям муниципального управления.

**Цели устойчивого развития ООН (2016–2030)  
и его приоритеты<sup>108</sup>**

№	Цели устойчивого развития	Приоритеты		
		Соц.	Экон.	Экол.
1	Повсеместная ликвидация бедности во всех ее формах	**	*	
2	Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	**		*
3	Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	**		
4	Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	**		
5	Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек	**		
6	Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	*		**
7	Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех		**	*
8	Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	*		**
9	Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям		**	
10	Сокращение неравенства внутри стран и между ними	**		
11	Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	**	*	
12	Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	**	**	*
13	Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями		*	**
14	Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития		*	**
15	Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия			**

<sup>108</sup> Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации. Цели устойчивого развития в мире и в России. Подготовлено Аналитическим центром при Президенте Российской Федерации. М., 2016.

№	Цели устойчивого развития	Приоритеты		
		Соц.	Экон.	Экол.
16	Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	**		
17	Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития	**	*	

Примечание: \*\* — основной приоритет для Цели, \* — сопряженный приоритет для Цели.

Обеспечение качества жизни населения является глобальной задачей властей всех уровней. Муниципальные образования активно принимают участие в решении этой задачи.

Переработав цели устойчивого развития с точки зрения решения вопросов местного значения (полномочий муниципальных образований), определим цели, адаптированные для муниципальных образований Республики Саха (Якутия). Результат представлен в *Табл. 2*.

*Таблица 2*

**Цели ли устойчивого развития с точки зрения решения вопросов местного значения (полномочий муниципальных образований)**

№	Цели
1	Сокращение бедности
2	Обеспечение доступности образования
3	Содействие устойчивому развитию сельского хозяйства
4	Обеспечение здорового образа жизни
5	Создание стойкой инфраструктуры
6	Сокращение неравенства муниципальных образований
7	Содействие построению открытого общества в интересах устойчивого развития

В целом необходимо отметить, что благодаря усилиям, как региональных властей, так и органов местного самоуправления, за 2005–2016 годы удалось достигнуть значительных положительных результатов.

Валовой региональный продукт увеличился в 3,5 раза в абсолютном выражении — в 3,1 раза. В сопоставимых ценах ВРП увеличился на 30,4 %, что почти в 1,8 раза опережает среднероссийский темп (16,6 %). На рост интегрального показателя экономики оказали влияние структурные изменения в промышленности: в дополнение к традиционным базовым отраслям по добыче алмазов, золота и угля, создается современный нефтегазовый комплекс. Объем промышленной продукции увеличился в 3,7 раза, при этом индекс промышленного производства топливно-энергетического комплекса составил 3,8 раза к 2006 году. Несмотря на диверсификацию экономики, сохраняется ресурсно-сырьевая модель экономического роста Республики Саха (Якутия).

Положительной стороной усиления сырьевой направленности развития Республики стал рост среднедушевого производства ВРП, отношение номинального среднедушевого ВРП к среднему по РФ увеличилось с 1,53 в 2005 году до 1,71 в 2014 году, при этом рост показателя отмечается и при учете межрегиональной дифференциации цен.

За 2007–2015 годы привлечено инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования по Республике Саха (Якутия) в объеме 1 570,6 млрд рублей. Основными направлениями инвестирования в экономику Республики Саха (Якутия) в 2015 году, как и в предыдущие годы являлось новое строительство, на долю которого приходилось от 65–85% общего объема инвестиций в основной капитал. Доля инвестиций, направляемых на модернизацию и реконструкцию, осталась на уровне 2007 г. 5,6 %.

Численность населения увеличилась и на 1 января 2016 года составила 959,7 тыс. чел. (в 2006 г. численность населения составляла 954,4 тыс. чел.).

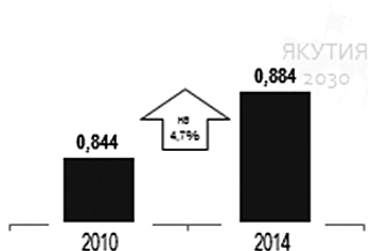
Основной показатель — ожидаемая продолжительность жизни в 2015 году достигла 70,3 лет, что на 6,3 % выше инновационного плана, но ниже среднероссийского уровня (71,39 лет).

По уровню развития человеческого капитала Республика Саха (Якутия) занимает 6 место в Российской Федерации (*Рис. 1*).

## ИНДЕКС ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

ИЧР по России в 2014 году  
0,714 – 50 место в мире

ИЧР по Республике Саха (Якутия)  
6 место среди регионов России  
1 место в ДФО



	2010		2014	
	ИЧР	Место	ИЧР	Место
Москва	0,931	1	0,946	1
Санкт-Петербург	0,887	2	0,921	2
Томская область	0,867	3	0,903	3
Республика Татарстан	0,864	6	0,894	4
Белгородская область	0,865	5	0,891	5

	2010		2014	
	ИЧР	Место	ИЧР	Место
Республика Саха (Якутия)	0,844	10	0,884	6
Республика Коми	0,853	8	0,883	7
Томская область	0,852	9	0,880	8-9
Сахалинская область	0,871	4	0,880	8-9
Красноярский край	0,854	7	0,877	10

**Задача: довести численность населения республики до 1 миллиона человек к 2022 году**

Рисунок 1 — Индекс развития человеческого капитала

Вместе с тем сегодня необходимо осмыслить насколько достижение высоких рейтингов развития человеческого капитала позволяет обеспечить развитие образования, здравоохранения, доходов, ментальности как составляющих человеческого капитала, и сам человеческий капитал в целом, становятся главным фактором роста и развития современной экономики, развития общества и повышения качества жизни. Поэтому главным все еще остается вопрос — «Насколько способны муниципальные образования сегодня самостоятельно решать проблемы развития человеческого капитала?».

С этой целью в докладе произведен анализ социально-экономического развития муниципальных образований как с точки зрения уровня жизни населения, экономики и финансов.

## Структура местного самоуправления Республики Саха (Якутия)

Местное самоуправление Республики Саха (Якутия) состоит из 34 муниципальных районов, 2 городских округов, 48 городских поселений и 361 сельских поселений.

В основу территориальной организации местного самоуправления был положен исторический принцип формирования с учетом исторически сложившегося расселения населения. В связи с этим большинство муниципальных образований малочисленны, расположены в значительном удалении от районных центров, в труднодоступных и отдаленных местах, с ограниченной транспортной доступностью.

*Таблица 3*

**Распределение муниципальных образований Республики Саха (Якутия)  
по численности населения**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
менее 100 жителей	2		0	2	
от 100 до 300 жителей	59		3	56	
от 300 до 1 тыс. жителей	238		5	233	
от 1 до 3 тыс. жителей	75	2	13	60	
от 3 до 5 тыс. жителей	19	8	10	1	
от 5 до 10 тыс. жителей	24	4	10	9	1
от 10 до 30 тыс. жителей	19	14	5		
от 30 до 50 тыс. жителей	5	4	1		
от 50 до 100 тыс. жителей	3	2	1		
от 100 до 300 тыс. жителей	0				1
от 300 до 500 тыс. жителей	1				

Среди муниципальных районов наиболее распространенными являются районы с численностью жителей от 10 до 30 тысяч, среди городских поселений — населенные пункты с численностью от 1 до 3 тысяч жителей, среди сельских — от 300 до 1000 человек.

Самым большим по численности населения является городской округ «город Якутск», где на начало текущего года проживало 269 тысяч человек или 29,8 % от общей численности населения. Самыми малочисленными 2 сельских поселения, расположенные на северных районах республики.

Наиболее распространенный тип муниципальных образований — сельские поселения, которые являются устойчивыми территориаль-

ными системами, сформированными в течение длительного исторического периода, степень жизнеспособности и конкурентоспособности которых определяется комплексом социально-экономических и демографических факторов.

Городские поселения состоят из поселений, которые исторически (с момента вхождения Якутии в состав России и по мере освоения ее территории) получили статус «городов», а также поселений, образованных в советское время в период бурного развития промышленности Якутии. Как правило, исторически сложившиеся городские поселения малочисленны, а городские поселения, образованные в советское время являются монопрофильными поселками и городами, образованными на базе добывающего предприятия.

С момента становления местного самоуправления территориальная организация местного самоуправления остается неизменной, что обусловлено требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ), когда такие реорганизации проходят с обязательным учетом мнения населения.

Основные тенденции социально-экономического развития муниципальных образований

На начало 2016 года численность населения составляет 959,7 тыс. человек, в том числе городского — 627,8 тыс. человек, сельского населения — 331,9 тыс. человек. Структура населения приведена в *Диаграмме 1*.

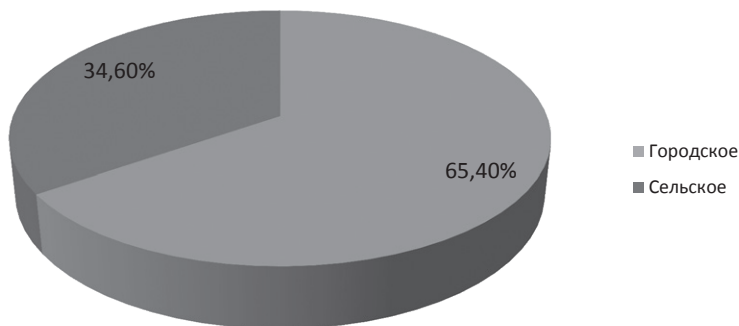
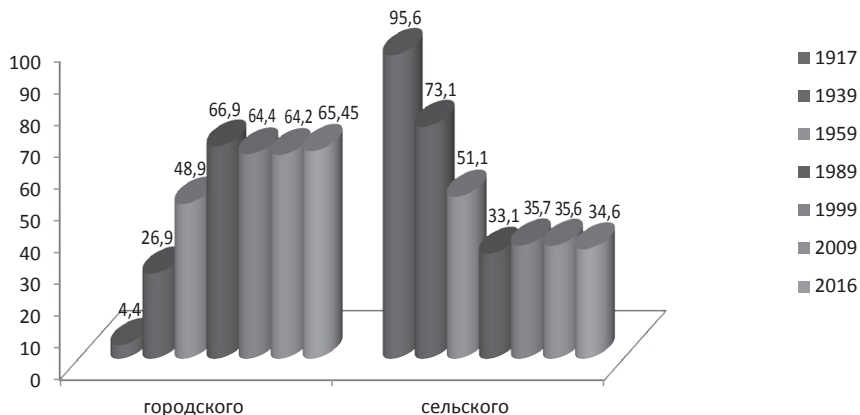


Диаграмма 1 — Структура населения



Структура населения республики изменялось по мере освоения ее территории. Динамика структуры населения за 100 лет приведена в *Диаграмме 2*.



*Диаграмма 2* — Динамика структуры населения Республики Саха (Якутия)

За 100 лет численность городского населения выросла от 11,5 тысяч человек до 627,6 тысяч человек. Наиболее быстрый рост городского населения республики наблюдался до 1979 года — в период интенсивного развития экономики республики, в том числе за счет промышленного освоения территорий. Начиная с 80-х годов структура населения республики стабилизировалась. Основным источником прироста городского населения стала внутренняя миграция населения, а прироста сельского населения — высокая рождаемость.

Республика относится к территориям, где сохраняется естественный прирост населения. В *диаграммах 3–5* приведена динамика рождаемости, смертности и естественного прироста за 15 лет.

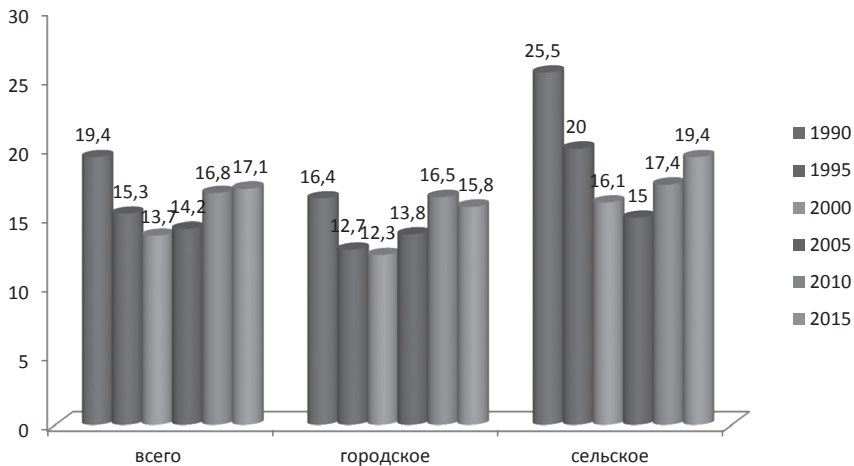


Диаграмма 3 — Рождаемость на 1000 человек населения за 1995–2015 гг.

всего                      городское                      сельское

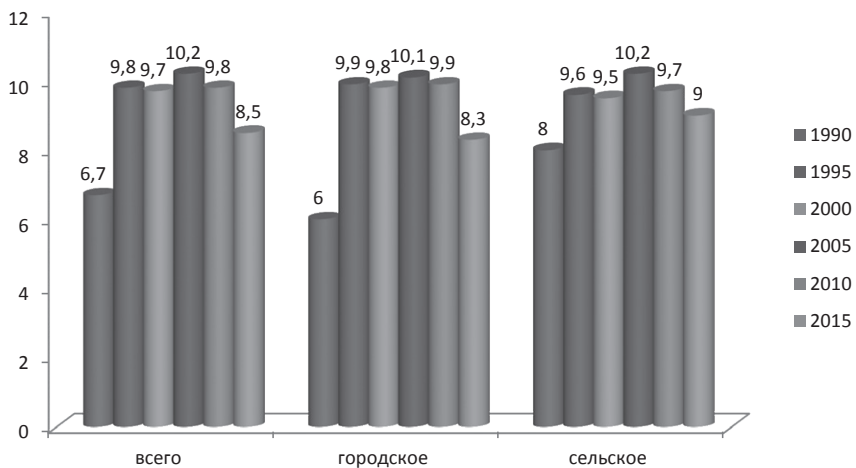


Диаграмма 4 — Смертность на 1000 человек населения за 1995–2015 гг.

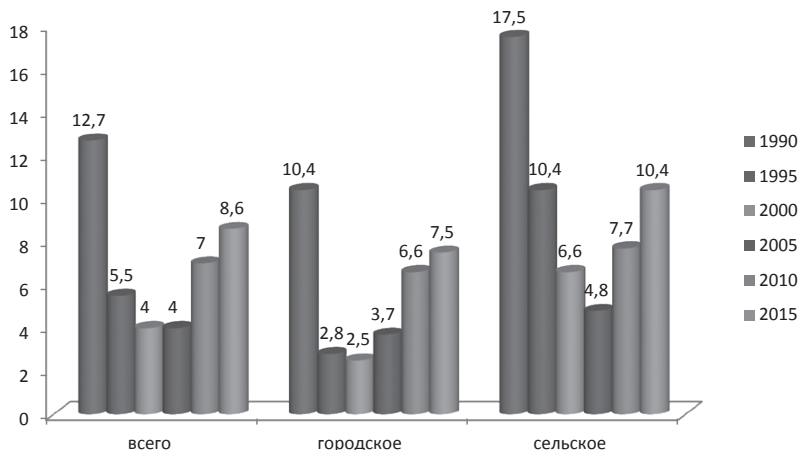


Диаграмма 5 — Естественный прирост на 1000 человек за 1995–2015 гг.

Социально-экономические изменения последних 25 лет, как и по всей России, усилили неравенство между сельским и городским населением. Это обусловлено разницей в доходах и заработной платой тех, кто работает в промышленных предприятиях, которые в основном расположены на территории городских поселений, и населением, проживающим в сельской местности, работающим в сельском хозяйстве и в отраслях социальной сферы (Диаграмма 6).

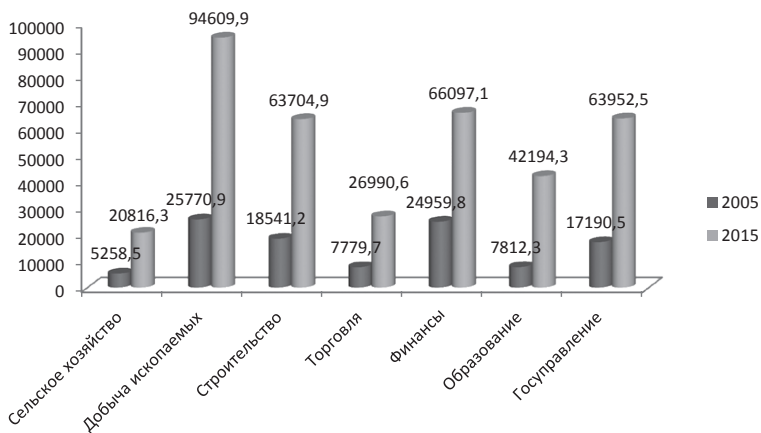


Диаграмма 6 — Сравнение среднемесячной номинальной заработной платы работников отдельных отраслей за 2005–2015 годы, рублей

Сведения о доходах населения, количестве малоимущих представлены в *табл. 4–5*.

**Распределение общей численности малоимущих, в %**

*Таблица 4*

	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Все домашние хозяйства	100	100
<i>По месту проживания</i>		
В городской местности	55	49,4
В сельской местности	45	50,5

*Таблица 5*

**Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума**

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
Численность населения с денежным доходом ниже прожиточного минимума				
тыс. человек	272,4	190,7	182,1	181,2
в % к общей численности населения	28,3	20	19	18,9

Сохраняется неравенство и в структуре экономики муниципальных образований. Динамично развиваются территории, где работают крупные добывающие предприятия, а также город Якутск, развивающийся за счет оказания услуг жителям. К этой группе районов, кроме Якутска, на долю которого приходится 26,2 % от внутреннего регионального продукта (ВРП), относятся Мирнинский (20,1 %), Ленский (15,5 %), Нерюнгринский (7,9 %), Нюрбинский (5,2 %), Алданский (4,7 %) районы. В общей совокупности эта группа обеспечивает 79 % ВРП.

Еще 6 муниципальных районов обеспечивают 9,5 % ВРП. Эти районы развиваются как за счет добычи полезных ископаемых, а также за счет относительно высокой плотности населения.

В последнюю группу, которая обеспечивает 11 % ВРП входят 23 муниципальных образования. Это, как правило, отдаленные и труднодоступные районы, расположенные в арктической зоне и приравненным к ним территориях, а также районы, традиционно занимающиеся отраслями с низкой добавленной стоимостью.

Таким образом:

1. В республике сохраняется дифференциация между муниципальными образованиями, обусловленными:

— сырьевой экспортно-ориентированной моделью экономики: доля промышленного производства в структуре ВРП составляет более 52%, более 80% объема промышленного производства приходится на добычу полезных ископаемых;

— неразвитостью транспортной инфраструктуры. Только 8,7% территории имеет круглогодичную транспортную доступность, где проживает 16% населения республики. Из 586 сельских населенных пунктов только 322 (55%) имеют связь по дорогам с твердым покрытием с сетью дорог общего пользования. Дороги с сезонной эксплуатацией, низкой грузоподъемностью и ограниченной пропускной способностью составляют 92%. Велика протяженность внутренних водных путей — 16,5 тыс. км, при этом гарантированной глубиной для судоходства обладают не более 50% водных путей;

— очаговым характером расселения с низкой плотностью населения. Продолжающийся миграционный отток. С 1990 года рост численности населения республики за счет внешней миграции прекратился и начался отток населения. За 25 лет общая убыль населения за счет миграционного оттока составила 313,0 тыс. человек. В этот же период для республики стало характерной внутренняя миграция из сельской территории в города, которая затрагивает почти все улусы РС (Я). Отмечается высокая доля бедного населения: 18,9 % против 13,3 % по РФ. Углубление пространственного дисбаланса, дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований. На промышленные районы (Алданский, Ленский, Нерюнгринский, Нюрбинский, Оймяконский, Мирнинский) и город Якутск приходится 92 % отгруженной продукции и выполненных работ. На арктические и северные районы приходится лишь 3 %.

Около 35 % населения проживает в сельской местности, при этом происходит отток населения из сельской местности, обусловленный недостаточностью развития социальной, транспортной, информационной инфраструктуры в сельских районах, что может привести к росту расходов бюджетов на содержание инфраструктуры данных населенных пунктов.

Низкое качество среды жизни: централизованным отоплением обеспечено 25,5 % жилого фонда сельской местности, водопроводом — 6,4 %, жилищного фонда, канализацией — 7,7 %, уровень газификации 21,3 %. Вся территория Республики Саха (Якутия) находится в зоне рискованного земледелия, товарное растениеводство возможно

лишь в ее южных районах, посевная площадь которых занимает 49,7% от всей посевной площади по республике.

### Финансы муниципальных образований<sup>109</sup>

Анализ местных бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия) произведен на основе данных 2010–2015 года. Несмотря на то, что анализ произведен на данных двухгодичной давности, тенденции, отмеченные в докладе, сохраняются до сих пор.

На данных 2010–2017 года произведен анализ межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам Республики Саха (Якутия) в 2010–2017 годах. Что в условиях удельного веса безвозмездных поступлений в местных бюджетах 80% является более актуальным.

*Анализ исполнения бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия).* Доля бюджетов муниципальных образований на решение вопросов местного значения в консолидированном бюджете Республики Саха (Якутия) составила:

- в 2010 году — 16,1% (МР,ГО), 4,1% (поселения)
- в 2011 году — 15,9% (МР,ГО), 3,8% (поселения)
- в 2012 году — 14,8% (МР,ГО), 4,8% (поселения)
- в 2013 году — 16,2% (МР,ГО), 5,0% (поселения)
- в 2014 году — 14,2% (МР,ГО), 5,5% (поселения)
- в 2015 году — 16,1% (МР,ГО), 5,5% (поселения).

Основные параметры бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия) за 2010–2015 годы представлены в следующей *Табл. 6.*

Таблица 6

#### Основные параметры бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия) за 2010–2015 годы (млн руб.)

№		2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	<b>Доходы</b>	<b>43 755,7</b>	<b>53 358,7</b>	<b>57 906,6</b>	<b>74 981,2</b>	<b>81 231,6</b>	<b>90 129,9</b>
	Налоговые	8 632,6	10 464,4	12 128,9	14 279,3	14 089,3	15 593,2
	Неналоговые	1 240,9	1 071,9	1 501,7	2 031,5	2 401,7	2 114,7
	Безвозмездные поступления	33 882,2	41 822,4	44 276,1	58 670,4	64 740,6	72 422,0
2	<b>Расходы</b>	<b>43 573,2</b>	<b>51 996,7</b>	<b>57 112,5</b>	<b>73 129,1</b>	<b>82 623,3</b>	<b>93 873,0</b>
3	Дефицит(-), профицит(+)	182,5	1 362,0	794,1	1 852,1	-1 391,7	-3 733,1

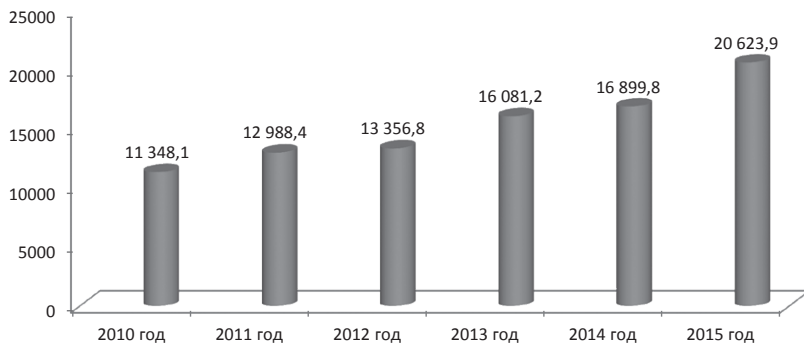
<sup>109</sup> Материалы для анализа представлены Министерством финансов Республики Саха (Якутия)

Таблица 7

**Доходная часть бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия)  
на 2010–2015 годы (млн руб.)**

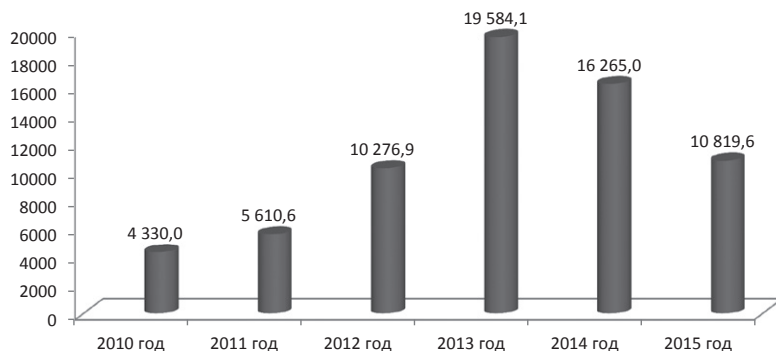
№	Наименование доходов	Фактическое исполнение											Уделье в%	рост % к 2014			
		2010	2011	уделье в%	рост % к 2010	2012	уделье в%	рост % к 2011	2013	уделье в%	рост % к 2012	2014			уделье в%	рост % к 2013	Плн на 2015
1	Налоговые и неналоговые доходы	9 873,5	11 536,3	20,3	116,8	13 630,5	20,8	118,2	16 310,8	18,9	119,7	16 491,0	17,6	101,1	17 707,9	19,6	107,4
	<i>в т.ч. налог на имущество физлиц</i>	107,9	47,6	0,2	44,1	128,3	0,2	269,3	151,3	0,2	117,9	165,4	0,2	109,3	149,5	0,2	90,4
	<i>земельный налог</i>	203,4	214,7	0,4	105,6	284,6	0,4	132,6	341,0	0,4	119,8	451,2	0,5	132,3	497,5	0,6	110,3
	<i>налог на доходы физических лиц</i>	6 967,3	7 880,6	14,3	113,1	9 127,5	14,0	115,8	10 943,1	12,7	119,9	10 044,4	10,7	91,8	11 168,5	12,4	111,2
2	Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности	11 348,1	12 988,4	23,3	114,5	13 356,8	20,4	102,8	16 081,2	18,7	120,4	16 899,8	18,0	105,1	20 623,9	22,9	122,0
	<b>Собственные доходы</b>	<b>21 221,6</b>	<b>43,6</b>	<b>43,6</b>	<b>115,6</b>	<b>26 987,3</b>	<b>41,2</b>	<b>110,0</b>	<b>32 392,0</b>	<b>37,6</b>	<b>120,0</b>	<b>33 390,8</b>	<b>35,6</b>	<b>103,1</b>	<b>38 331,8</b>	<b>42,5</b>	<b>114,8</b>
3	Дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов	1 761,7	3,6	2 888,3	4,9	163,9	1 409,8	2,2	48,8	1 074,3	1,2	76,2	2 467,5	2,6	229,7	8,5	0,0
4	Субсидии	4 330,0	8,9	5 610,6	9,5	129,6	10 276,9	15,7	183,2	19 584,1	22,7	190,6	16 265,0	17,3	83,1	10 819,6	12,0
5	Субвензии	19 852,1	40,8	22 925,5	39,0	115,5	24 489,6	37,4	106,8	30 314,7	35,2	123,8	38 646,3	41,2	127,5	39 008,4	43,3
6	Иные межбюджетные трансферты	1 431,2	2,9	2 664,8	4,5	186,2	1 626,0	2,5	61,0	2 070,1	2,4	127,3	2 370,4	2,5	114,5	1 023,9	1,1
7	Прочие безвозмездные поступления	83,5	0,2	153,1	0,3	183,4	68,9	1,0	417,3	711,2	0,8	111,3	701,6	0,7	98,7	937,7	1,0
	<b>Итого безвозмездных поступлений</b>	<b>38 806,6</b>	<b>79,7</b>	<b>47 230,7</b>	<b>80,4</b>	<b>893,0</b>	<b>51 798,0</b>	<b>79,2</b>	<b>920,0</b>	<b>69 835,6</b>	<b>81,1</b>	<b>749,6</b>	<b>77 350,6</b>	<b>82,4</b>	<b>758,5</b>	<b>72 422,0</b>	<b>80,4</b>
	<b>Всего доходов</b>	<b>48 680,1</b>	<b>100,0</b>	<b>58 767,0</b>	<b>100,0</b>	<b>120,7</b>	<b>65 428,5</b>	<b>100,0</b>	<b>111,3</b>	<b>86 146,4</b>	<b>100,0</b>	<b>131,7</b>	<b>93 841,6</b>	<b>100,0</b>	<b>108,9</b>	<b>90 129,9</b>	<b>100,0</b>

Как видно из *Табл. 7*, наблюдается ежегодный рост доходной части бюджетов муниципальных образований. Если в 2010 году объем доходов был в размере 48 655,4 млн рублей, то в 2011 году составил 59 110,7 млн рублей, т.е. увеличился на 121,5%. В 2012 году рост составил 111,6%, в 2013 году — 131%.



*Диаграмма 7* — Динамика роста дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (млн руб.)

Собственные доходы муниципальных образований по сравнению с 2010 годом увеличились на 17 139,7 млн рублей или на 180,8%, в том числе: дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности увеличилась на 9 305,3 млн рублей или на 149,2%.



*Диаграмма 8* — Динамика роста объемов субсидий (млн руб.).



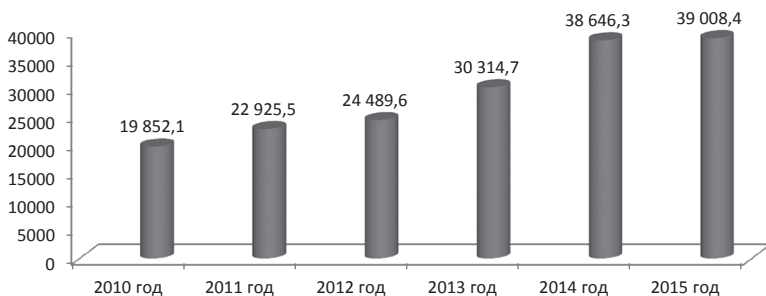


Диаграмма 9 — Субвенции на исполнение переданных государственных полномочий, млн руб.

С 2010 года объем субвенций увеличился почти в 2 раза и составил 39 008,4 млн рублей (Диаграмма 9).

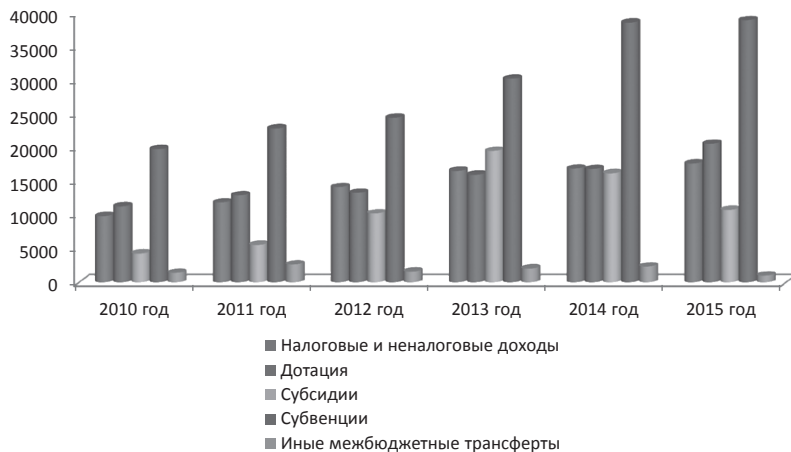


Диаграмма 10 — Сравнение роста доходов муниципальных образований Республики Саха (Якутия) за 2010–2015 годы, млн руб.



Диаграмма 11 — Структура доходов бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия) (среднее значение за 5 лет)

Удельный вес налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов за 2010–2015 годы в среднем составил 19,8 %, безвозмездных поступлений — 80,2 %.

Из общего объема доходов, 20,8% составляет дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов, субсидии занимают 14,3%.

Наибольший удельный вес в общем объеме доходов занимают субвенции на осуществление переданных государственных полномочий.

Таблица 8  
Структура доходов бюджетов муниципальных образований Республики Саха (Якутия) по типам в 2013–2014гг.

№	Наименование доходов	Фактическое исполнение											
		Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
		2013	уд.вес в%	2014	уд.вес в%	2013	уд.вес в%	2014	уд.вес в%	2013	уд.вес в%	2014	уд.вес в%
1	Налоговые доходы	5 776,5	43,2	5 507,1	37,0	6 554,5	11,1	6 309,1	9,9	1 948,4	14,9	2 273,2	15,3
2	Неналоговые доходы	510,2	3,8	548,5	3,7	1 426,8	2,4	1 852,9	2,9	384,5	2,9	458,8	3,1
3	Безвозмездные поступления	7 077,8	53,0	8 835,5	59,3	51 298,8	86,5	55 701,3	87,2	10 720,2	82,1	12 104,9	81,6
	<b>Всего доходов</b>	<b>13 364,5</b>	<b>100,0</b>	<b>14 891,1</b>	<b>100,0</b>	<b>59 280,1</b>	<b>100,0</b>	<b>63 863,3</b>	<b>100,0</b>	<b>13 053,1</b>	<b>100,0</b>	<b>14 836,9</b>	<b>100,0</b>

Данные о структуре доходов по типам муниципальных образований показывают, что наиболее устойчивым являются бюджеты городских округов. Объем безвозмездных поступлений составил 56,1 %.

По бюджетам муниципальных районов и поселений наблюдается зависимость от безвозмездных поступлений с вышестоящего бюджета (более 80 %). Налоговые и неналоговые поступления играют второстепенную роль в наполнении бюджетов, составляя в совокупности менее 20% общего объема доходов.

Процесс разграничения и уточнения полномочий между уровнями публичной власти, в том числе и на муниципальном уровне между муниципальными районами и поселениями, в настоящее время не завершен.

Наделение муниципальных образований новыми расходными обязательствами не сопровождается достаточным закреплением дополнительных источников финансирования. При этом доходная часть местных бюджетов большинства муниципалитетов формируется практически полностью за счет межбюджетных трансфертов из государственного бюджета Республики Саха (Якутия).

Расходы бюджетов муниципальных образований имеют тенденцию к росту: от 48 474,2 млн рублей в 2010 году до 93 873,0 млн рублей в 2015 году. Это обусловлено, прежде всего, увеличением доходной части местных бюджетов.

Более 40 % от общего объема расходов направляется на исполнение переданных полномочий Республики Саха (Якутия), 15 % занимают расходы за счет субсидий по государственным программам Республики Саха (Якутия). На решение вопросов местного значения приходится 40–45 % расходов.

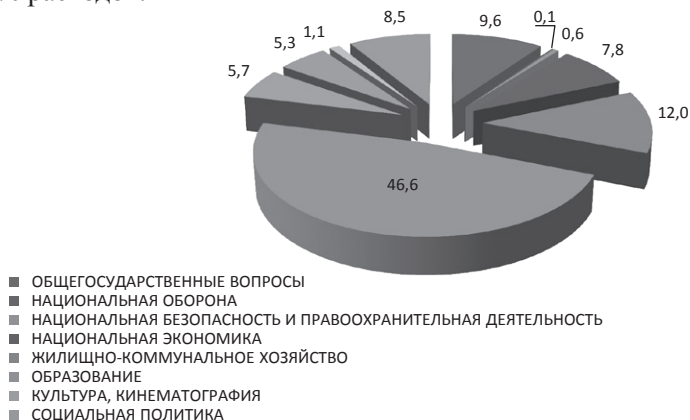


Диаграмма 12 — Структура расходов бюджетов муниципальных образований по основным разделам

Анализ структуры расходов показывает, что бюджеты муниципальных образований имеют социальную направленность.

Наибольший удельный вес в общей сумме расходов бюджетов занимает раздел «Образование» — 46,6 %. На жилищно-коммунальное хозяйство приходится — 12 %, общегосударственные вопросы — 9,6 %, национальная экономика — 7,8 %, культура — 5,7%, социальная политика — 5,3 %, физкультура и спорт — 1,1 %.

Самым незначительным разделом расходов является «Национальная оборона» всего 0,1 % и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» — 0,6 %.

Ежегодный сохраняемый уровень удельного веса расходов по разделам показывает то, что бюджеты муниципальных образований стабильны и сбалансированы. Также данный факт может указывать на недостаточный уровень финансовой обеспеченности муниципалитетов. Средства муниципальных образований ежегодно направляются только на текущие расходы, на развитие муниципалитета средств в бюджете просто не хватает.

Но необходимо отметить и определенные позитивные изменения. В частности, за счет реализации приоритетных национальных проектов и целевых программ удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства.

Таблица 9

**Источники финансирования дефицитов бюджетов**

№	Наименование	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Доходы	48655,4	58744,1	65416,3	86118,8	93828,3	90140
2	Расходы	48474,2	57388,5	64622,2	84270,4	95225,6	93873
3	Дефицит (-), профицит (+)	181,2	1 355,6	794,1	1 848,4	-1397,3	-3733,1

Бюджеты муниципальных образований сформированы в соответствии с нормами, определенными Бюджетным кодексом Российской Федерации. Объем дефицита не превышает установленных предельных значений в зависимости от объема доходных источников без учета безвозмездных поступлений каждого муниципального образования.

**Расшифровка источников финансирования дефицитов бюджетов  
(млн руб.)**

№	Наименование	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Получение кредитов от кредитных организаций	446,0	559,1	560,0	639,0	945,0	1911,7
2	Погашение кредитов, предоставленных кредитными организациями	473,6	383,4	796,0	489,1	650,2	1047,2
3	Получение бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	401,3	287,5	452,0	399,1	419,2	314,8
4	Погашение бюджетных кредитов, полученных от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	379,8	335,3	365,5	379,4	382,5	306,3
5	Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов	182,1	1301,1	590,8	1963,1	1074,7	3402,2

За 5 лет муниципальными образованиями получено кредитов от кредитных организаций в сумме 3 149,1 млн рублей, бюджетных кредитов получено — 1 959,1 млн рублей.

*Анализ межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам за 2010–2017 годы.* Как было отмечено выше, весомой составляющей доходной части местных бюджетов являются межбюджетные трансферты. За 2010–2017 годы в местные бюджеты предоставлены межбюджетные трансферты в общей сумме 454 157 млн рублей (Табл. 11–12).

**Сведения о предоставлении межбюджетных трансфертов**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего МБТ	33800	41776	43746	57840	64040	68524	74930	69501
Дотации	9817	11998	9760	11455	12480	14294	18917	17822
В т.ч. дотации на выравнивание МР (ГО)	8554	9963	8594	10654	10211	13578	17698	17136
Дотация на сбалансированность	1228	2000	1166	801	2269	716	1219	686
Субсидии	3604	5238	8742	14789	11865	12162	15330	11290
Субвенции	19561	22816	24412	30248	38546	41159	39552	40082
В т.ч. на выравнивание поселений	2760	3001	4747	5399	6657	7021	7453	7476
Иные МТБ	818	1724	832	1348	1149	909	1131	307

**Динамика структуры межбюджетных трансфертов,  
в % в совокупной сумме межбюджетных трансфертов**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Дотации	29	29	22	20	19	21	25	26
Субсидии	11	12	20	26	19	18	21	16
Субвенции	58	55	56	52	60	60	52	58
В т.ч. на выравнивание поселений	8	7	11	9	10	10	10	11
Иные МБТ	2	4	2	2	2	1	2	0

За рассматриваемый период структура межбюджетных трансфертов в местные бюджеты претерпела некоторые изменения. Если в 2016 году доля трансфертов на исполнение собственных расходных полномочий составляла 56%, то в 2010 году была 48%., увеличение составило 25 518 млн рублей.

В целом общий объем межбюджетных трансфертов в 2017 году увеличился по отношению к 2010 году на 35 701 млн рублей или обеспечен рост в 2 раза. Рост дотаций обеспечен за счет минимальных финансовых затрат по вопросам местного значения, увеличением фонда оплаты труда.

Таким образом, муниципальные образования Республики Саха (Якутия), как и в целом по Российской Федерации, экономически не самостоятельны. Удельный вес межбюджетных трансфертов составляет 80 %.

Собственные доходы местных бюджетов по сравнению с 2010 годом возросли на 180%. В то же время расходная часть бюджетов тоже растет. Причем расходы местных бюджетов носят социальный характер. Наибольший удельный вес в общей сумме расходов бюджетов занимает раздел «Образование» — 46,6 %. На жилищно-коммунальное хозяйство приходится — 12 %, общегосударственные вопросы — 9,6 %, национальная экономика — 7,8 %, культура — 5,7 %, социальная политика — 5,3 %, физкультура и спорт — 1,1 %.

Более 40 % от общего объема расходов направляется на исполнение переданных полномочий Республики Саха (Якутия), 15 % занимают расходы за счет субсидий по государственным программам Республики Саха (Якутия). На решение вопросов местного значения приходится 40–45 % расходов.

Основным источником покрытия дефицитов местных бюджетов являются кредитные ресурсы.

## **Государственная поддержка муниципальных образований и пространственного развития в достижении целей устойчивого развития человеческого капитала до 2030 года**

Главной целью муниципальных властей (муниципального управления) является обеспечение комфортной среды для человека, независимо от места его проживания: в городе или на селе.

Вместе с тем *собственных ресурсов у муниципальных образований недостаточно*. Поэтому реализация генеральной цели муниципального управления реализуется на территории муниципальных образований с помощью исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия). Основными инструментами являются 37 государственных программ, а также переданные государственные полномочия.

Учитывая то, что местное самоуправление — самостоятельное решение населением вопросов местного значения на территории муниципального образования, органы государственной власти и органы местного самоуправления при реализации государственной территориальной политики и муниципального управления стремятся привлекать местное сообщество. Речь идет не только о поддержке социально-ориентированных некоммерческих организаций, но и непосредственное привлечение населения в муниципальное управление или через участие в публичных обсуждениях наиболее крупных проектов.

Ежегодно местные бюджеты получают дополнительное финансирование на реализацию программ благоустройства населенных пунктов: по 1 млн рублей — населенные пункты с численностью до 1000 человек населения, до 2 млн рублей — населенные пункты с численностью свыше 1000 человек, по 5 млн рублей — административные центры муниципальных районов и городские округа. Реализация планов по благоустройству населенных пунктов подобна проектам инициативного бюджетирования. Население непосредственно принимает участие в формировании трехлетних планов по благоустройству, которые проходят процедуру публичного обсуждения, а также участвует в реализации проектов через субботники, собирает дополнительные средства. За 2013–2015 годы построено 443 объектов градоустройства, 349 детских и спортивных площадок, отремонтировано и проложено 2156,3 км дорог, приобретено 118 единиц техники, произведено освещение

улиц, убраны несанкционированные свалки, организованы субботники по уборке территории. Сумма субсидии из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2013–2016 годы составила 2,47 млрд рублей, софинансирование из местных бюджетов — 0,76 млрд рублей.

2016 год был объявлен в республике Годом благоустройства. На его проведение из государственного бюджета республики было направлено 2,1 млрд рублей, в том числе 450 млн рублей на конкурсный отбор 100 муниципальных образований на реализацию трехлетних планов благоустройства территорий населенных пунктов. В каждом муниципальном образовании созданы «зоны комфорта и общения». Установлено 439 новых игровых детских площадок (в 5 раз больше, чем в 2015 г.). Обустроено 69 парков и 132 сквера. Для повышения доступности здорового образа жизни построено 116 современных спортивных площадки, установлены уличные тренажеры. Отремонтированы внутрипоселковые дороги и придомовые территории, линии уличного освещения. Введено в действие 57 км локальных водопроводов. Снесено 375 ветхих и аварийных зданий, отремонтированы фасады 250 зданий и многоквартирных домов, в 44-х отремонтированы кровли, входные группы и 360 единиц ограждений. Главное — в мероприятиях по благоустройству территорий приняли участие 278 тыс. человек, в том числе 1025 бойцов студенческих отрядов и 1223 безработных граждан (рост в 7 раз к 2015 г.). Опыт Года благоустройства показал, что не только территории преобразились, но активизировалась жизненная позиция населения, формируется уважительное отношение населения к труду и окружающей среде.

Следующим проектом поддержки местных инициатив является реализации республиканского движения добрых дел «Моя республика в 21 веке», который был высоко оценен на XV Международном инвестиционном форуме «Сочи–2016». В счет всех источников финансирования строятся объекты социальной сферы и жилье для молодых специалистов. За 2002–2015 годы в рамках общереспубликанского движения добрых дел «Моя Якутия в XXI веке» построено 588 объектов образования, спорта, культуры, из республиканского бюджета выделено более 2 млрд рублей.

Каждое муниципальное образование реализует маленькие проекты — по благоустройству, по производству сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем у нас есть уникальные проекты, которые были



отмечены как лучшая муниципальная практика на федеральном уровне. Например, практика инициативного бюджетирования в Республике Саха (Якутия) под названием «Народный бюджет» с 2014 года реализуется в городском округе «город Якутск». Не менее 20 % от общей стоимости проекта должен составить вклад инициатора. В рамках проекта в 2014 году реализована 41 народная инициатива на 23 млн рублей. В 2017 году планируется реализация 42 проектов на 42,8 млн рублей, в том числе за счет участников проекта — 13,7 млн рублей.

За 2014–2015 годы горожанами реализовано 86 общественно значимых проектов, в том числе 23 детские и спортивные площадки; 17 образовательных, культурных и спортивных мероприятий; 3 художественных фильма; 2 книги; 29 проектов по благоустройству; 3 теплые автобусные остановки; строительство и реконструкция 11 скверов и памятников; 8 благотворительных, социальных и волонтерских акций; 3 проекта по организации детского досуга и летнего отдыха.

Реализация политики формирования комфортной среды позволило в последние годы несколько снизить миграционный отток населения из сельской местности в города республики. Так, за 8 месяцев 2017 года наблюдается миграционный прирост населения во всех сельских районах республики<sup>110</sup>.

Перспективы направлений социально-экономического развития территорий определены Стратегией социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на период до 2030 года с определением целевого видения до 2050 года (далее — Стратегия).

Значительная часть бюджетных инвестиций, предполагаемых Стратегией, будет направлена на формирование комфортной среды.

Преобладающая доля инвестиций из бюджетных источников будет направляться на строительство транспортных коммуникаций, а также в сферу нерыночных услуг, охватываемых приоритетными проектами. Повысится степень интегрированности внутреннего пространства республики, произойдет смягчение межрайонных различий в уровне социально-экономического развития. В качестве локомотивов роста будут выступать сформированные в республике опорные населенные пункты с прилегающими к ним территориями, сформи-

---

<sup>110</sup> Статистический бюллетень 250/469. Мониторинг социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Республики Саха (Якутия) за январь-август 2017 года

рованные по кластерному принципу с определенной специализацией, основанной на конкурентных преимуществах территорий. На этом фоне использование инструментов территориального планирования и внедрение стимулирующих механизмов позволит обеспечить диверсифицированное развитие монопрофильных населенных пунктов, формирование устойчивых кооперационных межрайонных и межрегиональных связей, повысит конкурентоспособность и привлекательность сельских территорий. Будет сформирована оптимальная расселенческо-поселенческая структура республики.

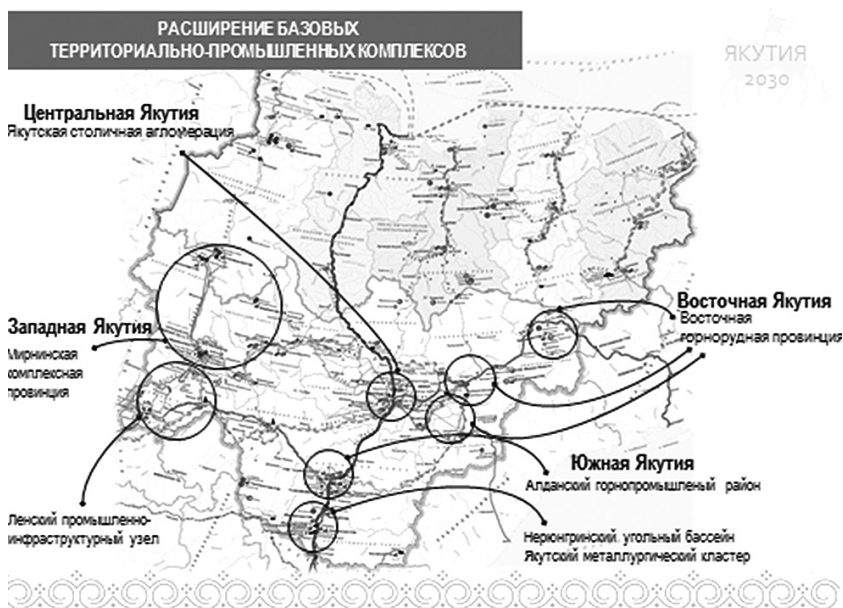


Рисунок 2 — Расширение базовых территориально-промышленных комплексов

Стратегия определила реализацию пространственного развития по следующим направлениям:

1. Развитие существующих опорных точек роста: формирование диверсифицированной Якутской столичной агломерации, Мирнинской алмазной провинции, Ленского промышленно-инфраструктурного узла, Нерюнгринского угольного бассейна.

*Якутская столичная агломерация.* В пространственной структуре Центральной экономической зоны выделяется Якутская столичная агломерация, включающая в себя Городской округ «Якутск» и прилегающие к нему Городской округ «Жатай», а также в перспективе территорию агломерации Нижний Бестях Мегино-Кангаласского муниципального района.

*Мирнинская алмазная провинция.* Сформированный в Западной экономической зоне центр алмазодобычи с прогнозным потенциалом перспективных территорий оценивающимся в 2,3 млрд карат, открывает возможности дальнейшего развития Мирнинской алмазной провинции с центром в г. Мирный. В зону активного развития Мирнинской алмазной провинции будут интегрированы вилюйская группа улусов — Сунтарский, Нюрбинский, Верхневилуйский и Вилюйский муниципальные районы, а также арктические Оленекский и Анабарский муниципальные районы. Точками роста Мирнинской алмазной провинции станут города Нюрба и Удачный, поселок Айхал и село Сунтар.

*Ленский промышленно-инфраструктурный узел.* Возможности газовых месторождений Западной Якутии позволяют сформировать в Ленском районе Якутский центр нефте-газодобычи со строительством магистральных газопроводов и развитием перерабатывающих отраслей, ориентированных на внешние поставки. Центр предполагает опережающее строительство объектов социальной, жилищной, коммунальной, транспортной инфраструктуры республиканского значения. На базе агропромышленного потенциала Олекминского района будут созданы высокотехнологичное и высокотоварное производство и переработка сельскохозяйственной продукции на кластерной основе, а также путем установления интеграционных основ развития агрохолдинговых форм хозяйствования. Развитие транспортной инфраструктуры обеспечит круглогодичный наземный доступ к удаленным территориям, богатым полезными ископаемыми в Олекминском районе.

*Нерюнгринский угольный бассейн.* Ведущей отраслью специализации Южной Якутии в прогнозируемый период остается добыча угля. Планируется освоение железорудных месторождений, расположенных на границе Алданского и Нерюнгринского районов. Планируется создание территории опережающего социально-экономического развития «Развитие Южной Якутии» для формирования производств по глубокой переработке природных ресурсов. В городе Нерюнгри предполагает-

ся создание центров развития социальной, жилищной, коммунальной, транспортной инфраструктуры республиканского значения по мощности и качеству, не уступающим Якутской столичной агломерации.

2. Создание новых опорных точек роста: развитие Алданской горнопромышленной провинции и Восточной горнорудной провинции.

*Алданская горнопромышленная провинция.* Алданская горнопромышленная провинция формируется на базе освоения месторождений золота, апатитов, железных руд, редких металлов с центром в городе Алдан. С развитием Алданской горнопромышленной провинции возможно планомерное формирование второго промышленного центра Алданского района в городе Томмот. Планируется увеличение производственных мощностей действующих золотодобывающих предприятий

*Восточная горнорудная провинция.* Развитие горнодобывающей промышленности в восточной части Якутии определяет создание Восточной горнорудной провинции, включающей в себя территории Усть-Майского, Томпонского и Оймяконского муниципальных районов. Планируется реализация проекта «Комплексное развитие Томпонского горнопромышленного района», основанного на освоении Нежданинского месторождения золота, Верхне-Менкеченского полиметаллического месторождения и строительства Джебарико-Хайнской угольной электростанции и высоковольтной линии электропередач на участке Хандыга-Нежданинское с отпайкой на Верхне-Менкеченское серебряно-полиметаллическое месторождение. Ключевым вопросом реализации намеченных крупномасштабных инвестиционных проектов является развитие инфраструктуры, прежде всего электроэнергетики и транспорта. В связи с долгосрочными перспективами продолжения железной дороги до Магадана и далее на восток и реализацией ряда других инфраструктурных проектов, целесообразно формирование нового транспортно-промышленного и горнопромышленного кластера с центром в п. Хандыга.

3. Развитие сельских территорий путем формирования опорной сети сельских населенных пунктов и эффективного управления.

«Эффективное село» — развитие крупных перспективных поселений, которые помимо своей роли в системе расселения, характера застройки и других общих для всех поселений признаков, подразделяются по функциональному профилю на сельскохозяйственные, про-

изводственные и другие. Данные поселения относятся к территориям активного развития, в них создаются агропромышленные производственные кластеры.

«Экологическая деревня» — сельские поселения с численностью населения до 1000 человек, создаваемые для организации экологически чистого пространства для жизни людей с сохранением традиционного уклада жизни селян, развития эко-туризма, народных промыслов, звероводства, охоты, сбора дикоросов и экстенсивного ведения сельского хозяйства. «Разумное укрупнение» — объединение экономически несостоятельных сельских поселений с более развитыми муниципальными образованиями для повышения их экономической эффективности и муниципально-территориального управления.

«Межмуниципальная кооперация и сотрудничество» — создание условий для реализации совместных проектов в рамках взаимовыгодного сотрудничества и социально-экономического развития. Условием успешного пространственного развития является совершенствование существующей системы муниципального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Концепция разумного расселения предполагает в течение трёх–пяти лет запустить ряд инвестиционных проектов, результаты которых в виде налоговых поступлений должны не только снизить дотационность объединённой территории, но и создать рабочие места и существенно улучшить уровень жизни населения.

4. Развитие Арктической зоны Создание условий для повышения уровня жизни на арктических территориях Республики Саха (Якутия). Устойчивое развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) опирается на: развитие традиционных отраслей экономики Севера: оленеводства и рыболовства с созданием на их основе перерабатывающих производств, охотничьего промысла; продуманную и экономически обоснованную схему расселения; внедрение новых технологий строительства, связи, коммунальной, энергетической и транспортной инфраструктур, позволяющих в перспективе сократить издержки как частного, так и бюджетного сектора; государственной поддержке, обеспечивающей транспортную доступность, энергетическую безопасность, оптимальные жилищные условия и региональные социальные стандарты в здравоохранении и образовании; в перспективе на создание инфраструктуры Северного морского пути и освоение крупных месторождений полезных ископаемых.

## **ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ: ЭТАП ТРАНСФОРМАЦИИ**

*Пахомов Алексей Викторович, заведующий отделом по взаимодействию с органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым Главного управления по организационным вопросам Аппарата Совета министров Республики Крым*

### **Совершенствование муниципальной службы как главная задача современного этапа развития местного самоуправления в Республике Крым**

Повышение и развитие профессионального уровня муниципального служащего требует непрерывного обновления и реализации комплекса профессиональных знаний и практического опыта эффективного управления экономическими, социально-культурными и политическими процессами на территории муниципального образования для достижения целей местного самоуправления — удовлетворения потребностей жизнеобеспечения населения и развития территории.

Для Республики Крым формирование профессионального состава должностных лиц и муниципальных служащих местного самоуправления является первостепенной задачей. Именно поэтому раздел доклада о совершенствовании муниципальной службы размещен первым. Решение других задач — экономическое развитие, повышение инвестиционной привлекательности, территориальные преобразования напрямую зависят от профессионализма управленцев местной власти. Кроме того, по мнению автора, некоторые проблемы местного

самоуправления имеют первопричиной не несовершенство территориальной организации местного самоуправления, как это часто указывается, а лежат в основе особенностей бюджетно-налогового законодательства, распределения полномочий между уровнями публичной власти. Таким образом, при эффективном решении данных вопросов, проблема территориальной организации местного самоуправления уже не будет являться первостепенной.

После вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации достижение данных целей усложнилось. В соответствии со статьей 19 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя формируются органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами соответственно Республики Крым и города федерального значения Севастополя. До завершения формирования этих органов местное самоуправление на указанных территориях осуществляется органами местного самоуправления, действующими на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов.

Бесспорно, что перед Республикой Крым в сфере муниципальной службы встали совершенно не знакомые другим субъектам Российской Федерации задачи. В кратчайшие сроки было необходимо:

- а) обеспечить сохранение кадрового потенциала местной власти для предотвращения коллапса управления на местах;
- б) обеспечить грамотную перестройку системы местного самоуправления и оказания муниципальных услуг населению с наименьшими негативными последствиями для жителей населенных пунктов;
- в) привлечь для работы во вновь формируемые органы местного самоуправления наиболее профессиональных служащих, в том числе обладающих опытом работы в других регионах России;
- г) заложить основу для дальнейшего совершенствования и развития муниципальной службы.

По данным мониторинга Министерства юстиции Российской Федерации на 1 сентября 2015 года (первый мониторинг после вхожде-

ния Республики Крым в состав Российской Федерации) общее число муниципальных служащих органов местного самоуправления Республики Крым составляет 5208 служащих. Из них в городских округах — 2292 человека, в муниципальных районах — 1302 человека, в городских поселениях — 52 человека, в сельских поселениях — 1562 человека.

Характеристика муниципальных служащих органов местного самоуправления по уровню образования на указанную дату: имеют высшее образование 4399 служащих, из них высшее экономическое образование имеют 1300 человек, высшее юридическое образование — 918 человек, высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» имеют 719 человек. Не имеют высшего образования 809 человек.

Приведенные данные показывают, что доля специалистов, имеющих базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», составляла всего 13,8 %. А доля служащих, не имеющих высшего образования, составляла почти 16 %.

Кроме этого, следует учесть, что образование, как правило, было получено в другом государстве и не гарантировало знания российского законодательства.

Безусловно, при таких исходных данных и стоящих задачах развитие муниципальной службы не может выступать задачей каждого отдельного муниципального образования. Для этого необходим единый подход на уровне субъекта Российской Федерации с участием федерального центра.

Рассмотрим инструменты, которые оказались наиболее эффективными для достижения вышеуказанных задач в период интеграции Крыма в состав Российской Федерации и в последующие годы.

Безусловно, использование программно-целевого метода позволяет в данных условиях обеспечить системный характер процесса обучения, повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих и глав муниципальных образований Республики Крым, обеспечить доступность обучающих программ для всех типов муниципальных образований Республики Крым.

С данной целью постановлением Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым



и г. Севастополя до 2020 года»<sup>111</sup> предусмотрено финансирование мероприятий по отбору и подготовке кадров в Республике Крым и городе Севастополе. На период с 2015 по 2020 годы предусмотрено финансирование в сумме 393 млн рублей, в том числе в 2018 году — 131 млн рублей, в 2019 году — 131 млн рублей и в 2020 году — 131 млн рублей.

Кроме этого, утверждено постановление Совета министров Республики Крым от 20.12.2016 № 611 «Об утверждении Государственной программы Республики Крым «Развитие муниципальной службы Республики Крым на 2017–2019 годы»<sup>112</sup> (далее — Государственная программа).

Задачами Государственной программы являются:

1. Реализация современных программ переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы.
2. Совершенствование системы профессионального развития муниципальных служащих.
3. Повышение эффективности работы муниципальных служащих.
4. Создание ориентированной на решение практических задач местного самоуправления системы профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки муниципальных служащих.
5. Обеспечение качественно нового уровня подготовки муниципальных служащих.

Общий объем финансирования Государственной программы в 2018–2019 годах составляет 24358,442 тыс. рублей, в том числе в 2018 году — 18424,628 тыс. руб., в 2019 году — 5933,814 тыс. руб. Источником финансирования Государственной программы является бюджет Республики Крым.

В соответствии с Государственной программой общая потребность в обучении и повышении квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым составляет 1967 человек.

Анализ данных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о серьезном внимании, которое уделяется Правительством Российской Федерации и Республики Крым вопросу работы с кадрами в самых молодых субъектах Российской Федерации. Заложены денеж-

---

<sup>111</sup> Электронный документ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_167146/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167146/).

<sup>112</sup> Электронный документ: [http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_320212.pdf](http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_320212.pdf).

ные средства, которые позволят в значительной степени закрыть потребности муниципальных образований в переобучении служащих.

Вместе с тем существенным недостатком являются сроки реализации данных программных мероприятий. Федеральной программой предусмотрено финансирование мероприятий по отбору и подготовке кадров в 2018–2020 года, Государственной программой Республики Крым финансирование запланировано на 2018–2019 годы. Таким образом, данные программы не работали в самый ответственный период становления кадрового потенциала местного самоуправления, в 2014–2017 годы, когда потребность в новых знаниях у должностных лиц и муниципальных служащих была наиболее высокой.

Однако данный недостаток был частично сглажен набором других инструментов, примененных органами власти Республики Крым для покрытия дефицита в новых знаниях, в том числе с использованием проектного метода.

Из наиболее интересных проектов, реализованных в Крыму в целях переобучения и повышения квалификации муниципальных служащих, следует отметить проект «Крымский вектор»<sup>113</sup>, реализованный с сентября 2015 по май 2016 года Красноярским краевым государственным бюджетным учреждением «Институт муниципального развития» совместно с Советом министров Республики Крым, финансируемый за счет средств гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп. Целевая группа проекта — представители муниципального управления: главы муниципальных образований, руководители и главные специалисты подразделений администраций и аппаратов представительных органов муниципальных образований Республики Крым.

Главная цель проекта заключалась в содействии процессу интеграции применительно к деятельности органов местного самоуправления в России. Главным образом ее актуальность была продиктована той ситуацией, что за короткий срок республиканским муниципальным образованиям предстояло создать новую правовую систему. Очевидно, что муниципалитеты республики в данной ситуации остро нуждались в практической помощи со стороны российских профессиональных институтов муниципального управления.

<sup>113</sup> <http://krasimr.ru/pages/106>.

Фокус деятельности в рамках проекта был сосредоточен на решении следующих задач:

а) создание условий для повышения профессиональной, управленческой компетенции представителей органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципальных образований Республики Крым;

б) разработка качественных практико-ориентированных методических материалов по вопросам организации деятельности органов местного самоуправления, модельных нормативно-правовых актов и их активное распространение среди целевой группы проекта;

в) создание единого информационного пространства участников проекта, обеспечение интерактивного общения и дистанционной экспертной поддержки проектных работ участников;

г) обеспечение доступа к муниципальному сообществу Сибири для обмена опытом работы и решения практических вопросов деятельности.

Для решения этих задач были проведены следующие виды работ:

а) Организованы и проведены очные образовательные выездные сессии. Всего за время проекта были проведены 3 мероприятия: в октябре 2015 года проведена в г. Симферополе 1-я выездная обучающая сессия «Правовые основы деятельности органов местного самоуправления». В январе 2016 года проведена скайп-конференция на тему «Противодействие коррупции на муниципальном уровне», экспертами конференции выступили представители управления Губернатора Красноярского края по безопасности, профилактике коррупционных и иных правонарушений, управления кадров и государственной службы Губернатора Красноярского края, Прокуратуры Красноярского края. В марте 2016 года проведена выездная обучающая сессия в г. Симферополе для представителей органов местного самоуправления Республики Крым по темам: «Компетенции органов местного самоуправления», «Эффективная работа с населением и информационная открытость ОМСУ». Всего в работе обучающих сессий приняли участие 178 представителей муниципального управления Республики Крым.

б) Проведены курсы повышения квалификации по дистанционной форме обучения по 4-м программам (72 часа каждая): «Правовые основы организации деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных орга-

нов», «Компетенция органов местного самоуправления — правовой аспект», «Правовое обеспечение местного самоуправления», «Участие населения в осуществлении местного самоуправления». Всего в программах приняли участие 80 человек.

в) Организовано участие делегации Республики Крым в работе VI Сибирского муниципального форума «Муниципальная Россия: идеология лидерства и ответственное управление».

г) Разработано 7 методических рекомендаций для помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым.

В целом, участники проекта высоко оценили итоги реализации проекта «Крымский вектор», что подтверждают результаты анкетирования по итогам обучения. Более 90% слушателей полностью удовлетворены организацией процесса и содержанием обучения. Более 85% слушателей подтвердили, что будут использовать (или уже используют) материалы курсов при обучении своих сотрудников, а также в собственной практической деятельности.

Высоко оценено слушателями и использование дистанционных форм переобучения и повышения квалификации, которые использовались Институтом муниципального развития в рамках проекта «Крымский вектор».

Результаты обучения слушатели оценили следующим образом (диаграмма 1–4):

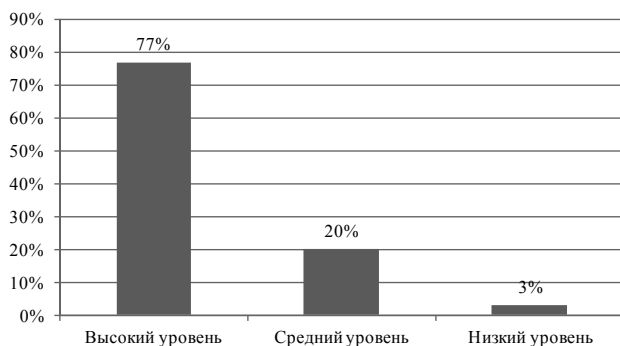


Диаграмма 1 — Новизна знаний [Оцените качество обучения]

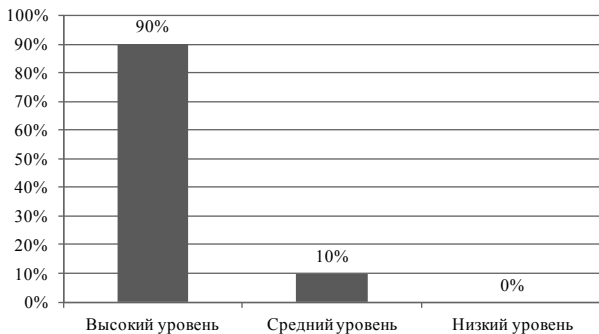


Диаграмма 2 — Практическая значимость полученных знаний [Оцените качество обучения]

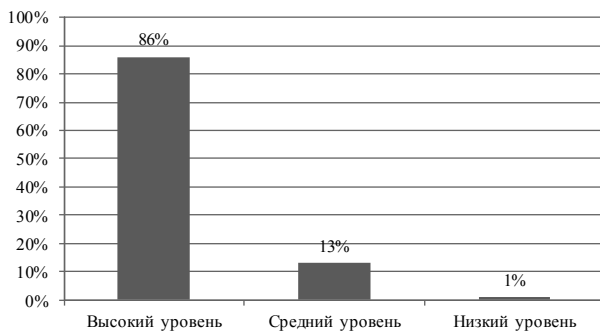


Диаграмма 3 — Возможность разрешения своих профессиональных проблем [Оцените качество обучения.]

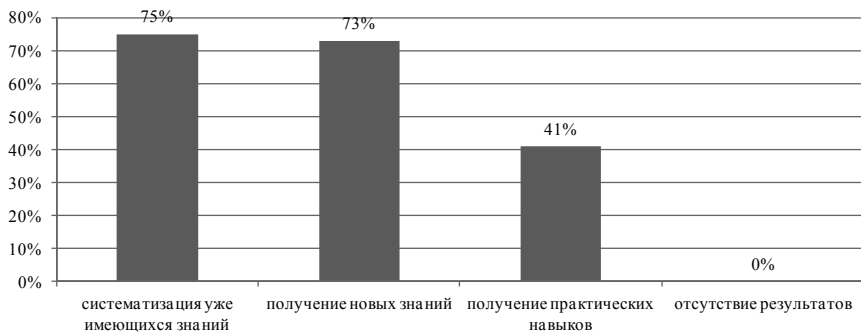


Диаграмма 4 — Каковы, на Ваш взгляд, непосредственные результаты обучения?

Логическим продолжением проекта «Крымский вектор» после его завершения стал новый проект, реализованный Аппаратом Совета министров Республики Крым совместно с Крымским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», под названием «День методической помощи в муниципальном образовании»<sup>114</sup>. Данный проект направлен на оказание практической юридической помощи должностным лицам и муниципальным служащим органов местного самоуправления в реализации их полномочий, повышение профессионального уровня муниципальных служащих, повышение координации между органами государственной власти и местного самоуправления, улучшение качества оказания муниципальных услуг населению.

Семинары в рамках проекта прошли практически во всех муниципальных районах Республики Крым с участием должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления городских и сельских поселений.

Таким образом, использование проектного метода, дистанционных форм в переобучении и повышении квалификации должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления в период интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации показало наибольшую эффективность.

Следует отметить, что при решении задачи образовательной поддержки муниципальных служащих в Республике Крым органы государственной власти опираются, в основном, на образовательные институты федерального уровня или других субъектов Российской Федерации. Кроме уже упомянутого ККГБУ ДПО «Институт муниципального развития», в период 2014–2015 гг. муниципальные управленцы проходили обучение по профессиональным программам в филиалах ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Северо-Кавказском филиале ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» и ряде других. Однако единого методического и образовательного центра для муниципалов в Республике Крым нет.

<sup>114</sup> <http://alrf.ru/region82/proekt-krymskogo-regionalnogo-otdeleniya-den-metodicheskoy-pomoshhi-v-municipalnom-obrazovanii-poluchil-vysokuyu-ocenku-i-novoe-razvitie/>.

До 2014 года в регионе действовал Крымский центр переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций при Совете министров Автономной Республики Крым (далее — Крымский центр переподготовки и повышения квалификации). Свою деятельность он осуществлял по нескольким направлениям: обучение по профессиональным программам, проведение постоянно действующих и тематических краткосрочных семинаров, групповое и индивидуальное консультирование. Очевидно, что создание аналогичного центра в период активной интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации способствовало бы решению многих задач.

Подводя итог, можно сказать, что в целом, в сложный период интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации удалось решить стоящие задачи по сохранению и укреплению кадрового потенциала местной власти. Бесспорно, что опыт, полученный специалистами органов государственной власти и местного самоуправления в сфере трансформации муниципальной службы Республики Крым, является уникальным.

В целях закрепления достигнутого результата и дальнейшего развития кадрового потенциала Республики Крым можно выработать ряд рекомендаций для применения на региональном уровне:

а) необходимо закрепление в программных документах республиканского уровня четких приоритетов развития муниципальной службы в соответствии с задачами социально — экономического развития и необходимостью реализации приоритетных инфраструктурных проектов. А также включение вопроса финансирования программ переобучения и повышения квалификации в число приоритетных расходов регионального бюджета;

б) создание эффективной региональной системы методической и образовательной поддержки муниципальных образований в Республике Крым (по аналогии с ранее существовавшим Крымским центром переподготовки и повышения квалификации). Необходимость решения данной задачи продиктована особенностями развития Республики Крым, которые будут актуальны для данного субъекта Российской Федерации еще много лет;

в) использование методов проектного управления в сфере развития муниципальной службы показало их высокую эффективность, что связано с возможностью в сравнительно короткий период времени разработать и внедрить программы переобучения, наиболее актуальные для решения текущих задач с учетом меняющихся приоритетов развития.

### **Экономическое развитие муниципальных образований Крыма: формирование основ и реализация крупных инфраструктурных проектов**

Эффективное развитие муниципальных образований является основой социально-экономической стабильности страны, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке, роста благосостояния населения. Комплексная оценка качества муниципального управления в экономической сфере в Республике Крым должна проводиться с учетом объективных особенностей данного региона Российской Федерации. Крым входит в состав Российской Федерации с марта 2014 года. Его социально-экономическое развитие в настоящее время существенно отличается от других регионов России. Поэтому анализ состояния и дальнейшего развития экономики муниципальных образований, а также качества управления экономическим развитием представляет собой актуальную проблему исследования.

Отмечу некоторые объективные проблемные вопросы, которые возникли в переходный период после присоединения Крыма к Российской Федерации, влияющие на социально-экономическое развитие муниципальных образований и определяющие методы управления экономическим развитием муниципалитетов Крыма:

а) значительная потеря рынков поставок сырья и сбыта продукции, ослабление международных внешнеэкономических связей, нарушения водо- и энергоснабжения, что существенно повлияло на экономическое положение хозяйствующих субъектов;

б) нарушение сложившихся логистических связей, сложность инфраструктурной связи с материковой частью Российской Федерации;

в) отсутствие налаженной системы эффективного учета муниципального имущества;



г) отсутствие кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества, что делает проблематичным взимание имущественных налогов;

д) действие международных ограничений в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории Республики Крым (санкций).

Деятельность органов власти различных уровней в Республике Крым в 2014–2016 годы была направлена в значительной степени на формирование экономических основ деятельности в новых правовых и экономических условиях. Федеральным конституционным законом от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» установлено, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 года на территории Республики Крым действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

В переходный период органами государственной власти и местного самоуправления проведен колоссальный объем работы. Сформирована необходимая нормативно-правовая база, проведена инвентаризация земельных ресурсов, проведен учет государственной и муниципальной собственности, перерегистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии с законодательством Российской Федерации, введены налоги и сборы. Все это происходит в сложных условиях, поскольку от санкций и транспортной блокады пострадали крымские порты, железная дорога, судостроительные предприятия. Водная блокада негативно повлияла не только на сельское хозяйство, но и на деятельность химических предприятий Северного Крыма, но региональным властям удалось предотвратить остановку этих градообразующих предприятий за счет бурения артезианских скважин, а национализация украинских государственных предприятий позволила не допустить остановки ряда производств, стабилизировать их финансово-хозяйственную деятельность, предотвратить массовые увольнения.

Остановимся на наиболее интересных инструментах, использование которых позволило стабилизировать экономическую ситуацию на полуострове и приступить непосредственно к созданию условий для экономического роста.

После вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации одним из главных инструментов экономической политики, в том числе и в отношении развития муниципальных образований, является постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»<sup>115</sup>.

Данный в Федеральной целевой программе анализ социально-экономических показателей Республики Крым показал, что основные социально-экономические показатели развития Республики Крым и г. Севастополя не достигают среднероссийских значений.

Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» (далее — Программа) выступает в качестве основного комплексного программно-целевого механизма решения социально-экономических задач Республики Крым, позволяющего сконцентрировать и согласовать финансовые, материальные и трудовые ресурсы в целях их наиболее эффективного использования, обеспечивающего согласованность решений федеральных и региональных задач, что позволит достичь требуемого конечного результата в установленные сроки.

Основными целями Программы являются интегрирование экономики Республики Крым и г. Севастополя в экономическое пространство России, обеспечение транспортной доступности, снятие инфраструктурных ограничений в целях обеспечения устойчивого экономического развития.

В ежегодном докладе Главы Республики Крым о результатах деятельности Совета министров Республики Крым за 2016 год отмечается, что «на 2017 год предусмотрено финансирование 223 объектов капитального строительства и 62 мероприятий в объеме более 54 миллиардов рублей (54,560 млрд). Это проекты, направленные на развитие энергетического и транспортного комплекса, инженерной инфра-

---

<sup>115</sup> Электронный документ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_167146/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167146/).

структуры, водообеспечения, социальной сферы, на формирование туристско-рекреационных кластеров, на обеспечение межнационального единства. В рамках развития социальной сферы запланировано финансирование более 50 (51) объектов дошкольных образовательных организаций, 14 объектов общеобразовательных школ, более 40 (41) модульных ФАПов и врачебных амбулаторий. В текущем году планируется окончание строительно-монтажных работ и ввод в эксплуатацию 125 объектов. Главные проблемы, возникающие при реализации ФЦП, связаны, прежде всего, с отсутствием квалифицированных кадров, а также со сложной процедурой прохождения разрешений и согласований».<sup>116</sup>

Безусловно, реализация мероприятий Программы качественно изменит экономические реалии Крыма и существенно отразится на социально — экономическом положении муниципальных образований в положительную сторону.

Другим одним из самых действенных на данном этапе инструментов управления экономическим развитием является стратегическое планирование.

Главный вопрос, на который отвечает стратегический план развития сегодня, — это как выйти из кризиса, повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения.

Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года (далее — Стратегия) разработана Советом министров Республики Крым и утверждена Законом Республики Крым от 01.01.2017 года № 352-ЗРК/217<sup>117</sup>.

В Стратегии отмечается, что решение накапливающихся проблем требует системного подхода, который позволил бы предотвратить усиление структурных диспропорций, достичь сбалансированности развития экономики Республики Крым как составляющей народнохозяйственного комплекса Российской Федерации, устойчивого роста благосостояния населения региона на основе максимально эффективного комплексного использования его конкурентных преимуществ.

---

<sup>116</sup> <http://rk.gov.ru/rus/file/otchet-glavy-respubliki-krym-o-rezultatakh-deyatelnosti-soveta-ministrov-v-2016-godu.pdf>.

<sup>117</sup> Электронный документ: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

Стратегия учитывает внутрирегиональную специализацию муниципальных образований полуострова и направлена на преодоление чрезмерного разрыва между территориями путем активизации точек роста в менее развитых регионах, формирования интегрированных экономических структур на кластерной основе.

Неравномерность природно-ресурсного, производственного и социального потенциала территорий Республики Крым, а также их экономическая специализация и уровень развития инфраструктуры стали причиной диспропорциональности внутрирегионального развития полуострова.

Данные Стратегии учитывают, что основная часть промышленного производства сосредоточена в трех многофункциональных центрах — г. Симферополе, г. Керчи и г. Феодосии и двух монопрофильных городах, градообразующие предприятия которых относятся к химической промышленности — г. Армянске и г. Красноперекопске. Более 50 % сельскохозяйственного производства размещается в пяти муниципальных образованиях — Красногвардейском (более 15 % от общего объема сельхозпродукции), Джанкойском (10–15 %), Симферопольском (около 10 %), Нижнегорском и Сакском (по 5–10 %) районах. Около 95 % потока туристов приходится на городские округа Ялта, Алушта, Феодосия, Евпатория, Саки, Керчь, Ленинский и Сакский районы.

Наличие территорий с разным уровнем развития является причиной их дальнейшей сегрегации вследствие активного перераспределения ресурсов в пользу крупных городов и мощных экономических центров, углубляя отсталость остальных территорий и усиливая монофункциональность малых населенных пунктов. Разница в потенциалах приводит к большим разрывам в уровне социального развития муниципальных образований, что, в свою очередь, усиливает миграционные процессы и ухудшает демографический потенциал менее развитых муниципалитетов.

Стратегией закреплены основные направления пространственного развития региона: диверсификация экономической базы монопрофильных и малых городов, развитие кооперации, в том числе содействие в развитии 7 типов кластеров, стимулирование межмуниципального сотрудничества, приоритет развития агломераций, укрупнения ряда муниципальных образований в целях более гармоничного развития территорий.

На основании утвержденной Стратегии органы местного самоуправления Республики Крым ведут работу по разработке муниципальных стратегий развития. К настоящему времени стратегии утверждены в 5 муниципальных образованиях — городе Алуште, Симферопольском, Раздольненском, Белогорском и Бахчисарайском муниципальных районах. По данным Министерства экономического развития Республики Крым до 1 января 2019 года стратегии социально экономического развития муниципальных образований должны быть утверждены во всех 25 городских округах и муниципальных районах Республики Крым.

Безусловно, реализуемая активная внутрирегиональная политика, основанная на изменившихся в 2014 году реалиях, позволит сбалансировать пространственное развитие Республики Крым и гармонизировать общерегиональные и муниципальные интересы и направления развития.

Еще одним важнейшим инструментом, влияющим на развитие экономического потенциала муниципальных образований, является режим Свободной экономической зоны (далее — СЭЗ), действующий до 31 декабря 2039 года. Особенности режима являются налоговые льготы, льготные ставки социальных взносов, возможность применения процедуры свободной таможенной зоны.

Для активного социально-экономического развития муниципальных образований Республики Крым необходимо привлечь в регион большой объем инвестиций, в том числе стратегических. В настоящий момент в структуре капитальных вложений преобладают собственные и бюджетные средства, по объему инвестиций на душу населения Республика значительно отстает от среднего уровня по Южному федеральному округу<sup>118</sup>.

Основными препятствиями создания и ведения бизнеса в муниципалитетах Крыма являются:

- а) санкционный режим;
- б) неразвитость финансовой сферы;
- в) высокие административные барьеры;
- г) недостаток готовых промышленных площадок;
- д) неурегулированность земельных отношений;

---

<sup>118</sup> Электронный документ: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

е) неэффективная работа органов местного самоуправления по работе с инвесторами.

Между тем муниципальные образования Республики Крым характеризуются высоким инвестиционным потенциалом в сфере туризма и инфраструктуры. Возможности в привлечении инвестиций связаны также с повышенным интересом со стороны федеральных властей, наличием компетенций в судостроении, химической промышленности, виноделии.

Согласно данным Агентства стратегических инициатив, по ряду показателей, характеризующих инвестиционный климат, Республика Крым демонстрирует высокий уровень: по среднему времени получения разрешений на строительство, по оценке мер государственной финансовой поддержки, по оценке доступности необходимых трудовых ресурсов, по оценке консультационных и образовательных услуг, оказываемых организациями инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в регионе<sup>119</sup>.

Несмотря на очевидные объективные сложности, общее количество участников СЭЗ по итогам 2016 года приблизилось к 740. Объем заявленных инвестиций по проектам составляет более 80 миллиардов рублей. В результате реализации данных проектов планируется создание 30 тысяч рабочих мест.<sup>120</sup>

Формат доклада не позволяет в полной мере осветить уникальные особенности и условия, в которых происходит становление экономических основ местного самоуправления российского Крыма. Выше перечислены наиболее важные федеральные и республиканские инструменты управления экономическим развитием муниципальных образований Республики Крым. На взгляд автора их применение позволит муниципальным образованиям Крыма решить наиболее важные задачи в данной сфере на современном этапе:

- а) встроится в общероссийское экономическое пространство;
- б) осуществить создание различных внутрирегиональных межмуниципальных ассоциаций (агломераций, кластеров), направленных на усиление интеграции в различных сферах;

<sup>119</sup> Электронный документ: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

<sup>120</sup> <http://rk.gov.ru/rus/file/otchet-glavy-respubliki-krym-o-rezultatakh-deyatelnosti-soveta-ministrov-v-2016-godu.pdf>.

в) усилить внимание к различным аспектам региональной самоидентификации (этнонациональным, социокультурным и другим), что будет способствовать развитию социальных инноваций как одного из источников развития.

### **Территориальная организация местного самоуправления: в поиске оптимальной модели**

Воссоединение Республики Крым с Российской Федерацией подтвердило фундаментальную ценность права на самоопределение. Как справедливо отметили В.Т. Кабышев и Т.В. Заметина, «принцип федерализма получает не просто дальнейшее развитие, а совершенно новое качество».<sup>121</sup> Подлежит безусловному переосмыслению сложившийся баланс централизации и децентрализации в системе сложившейся системы российского федерализма, необходимость повышения качества управления, в том числе путем расширения местной демократии. Необходимо переосмыслить существующие сегодня средства публично-территориального самоопределения населения по месту жительства.

В данном контексте Республика Крым является наиболее интересным субъектом Российской Федерации. Сложившиеся политические, экономические, правовые, социальные условия способствуют эффективному анализу территориальной организации местного самоуправления на полуострове и поиску ее оптимальной модели.

Правовую основу территориальной организации местной самоуправления в Республике Крым составляют: Конституция Республики Крым от 11.04.2014 (глава 8), Закон Республики Крым от 21.08.2014 «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», Закон Республики Крым от 05.06.2014 года «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» и другие законодательные акты.

В Крыму образовано 279 муниципальных образований: 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений.

---

<sup>121</sup> Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2. С. 59.

Градация муниципальных образований по численности населения представлена в *Табл. 1*.

Таблица 1

## Сведения о численности населения муниципальных образований

Муниципальные образования с численностью постоянного населения:	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
	279	14	4	250	11
0 жителей (без постоянного населения)	0	0	0	0	0
от 1 до 100 жителей	0	0	0	0	0
от 101 до 300 жителей	0	0	0	0	0
от 301 до 1 тыс. жителей	15	0	0	15	0
от 1 тыс. до 3 тыс. жителей	147	0	0	147	0
от 3 тыс. до 5 тыс. жителей	54	0	0	54	0
от 5 тыс. до 10 тыс. жителей	20	0	1	19	0
от 10 тыс. до 30 тыс. жителей	20	1	3	11	5
от 30 тыс. до 50 тыс. жителей	9	5	0	0	4
от 50 тыс. до 100 тыс. жителей	8	7	0	0	1
от 100 тыс. до 300 тыс. жителей	5	1	0	4	0
от 300 тыс. до 500 тыс. жителей	1	0	0	0	1
от 500 тыс. до 1 млн жителей	0	0	0	0	0
более 1 млн жителей	0	0	0	0	0

При создании новых муниципальных образований в Республике Крым фактически было сохранено административно-территориальное устройство, существовавшее до вхождения Крыма в состав Российской Федерации.

При этом 7 городских округов сформированы из так называемых «матрешек» в рамках городов республиканского значения (Большая Ялта, Судак, Евпатория, Феодосия, Симферополь, Армянск), где ранее функционировали 39 сельских, поселковых, городских советов и их исполнительные органы. На территории Большой Ялты действовали 2 городских и 7 поселковых советов, ряд из них объединяли несколько населенных пунктов, выполняя функции их местных органов власти.



Анализ практики применения Федерального закона № 131-ФЗ в Крыму позволяет сформулировать ряд общих проблем правового регулирования в федеральном законодательстве, а также проблем, связанных с эффективной организацией территориального управления органами публичной власти. Кроме того, следует отметить и высказанные руководством Республики Крым инициативы о преобразованиях в данной сфере, что может свидетельствовать о неудовлетворенности текущим положением дел в данной сфере.

Формирование территориальной основы местного самоуправления Республики Крым осуществлялось на основании Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других правовых актов. При этом современный этап данной работы пришелся на значительные законодательные изменения в данной сфере.

В этой связи представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования территориальных основ местного самоуправления по следующим направлениям.

а) Необходимо принятие федерального закона, устанавливающего общие принципы административно-территориального устройства в Российской Федерации, что позволит определить основные понятия, используемые законодательством о местном самоуправлении, в том числе такие, как «населенный пункт», «сельский населенный пункт», «город» и другие.

б) Необходимо вернуться к обсуждению понятия «город», как основы формирования различных видов муниципальных образований, в первую очередь городских округов и городских поселений.

в) Ввести на законодательном уровне институт общественно-политической и экономической оценки обоснованности территориальных преобразований и обязательной практики ее учета при принятии решения.

Правовая определенность по указанным выше вопросам позволит существенно повысить обоснованность решений, принимаемых в сфере административно-территориального и муниципального устройства.

При формировании территориальной основы местного самоуправления одной из главных задач является необходимость обеспечить реальную приближенность к населению и равнодоступность муници-

пальной власти, возможность жителей самостоятельно определять направления, формы, способы решения актуальных задач, беспрепятственно пользоваться муниципальными услугами.

В данном контексте показателен опыт ликвидации в Крыму указанных выше «матрешек» в рамках городов республиканского значения, что привело к значительному сокращению перечня муниципальных услуг, оказываемых населению территориальными органами местных администраций данных городов. Фактически это привело к ухудшению доступности для населения местной власти. Ситуации, при которых расстояние между конкретным населенным пунктом, входящим в состав вновь образованного городского округа, до его административного центра является значительным (например, Ялта — Форос — 38 км, Алушта — Зеленогорье — 65 км), не соответствуют целям реформы местного самоуправления.

Выходом из сложившейся ситуации на современном этапе видится развитие муниципально-государственных координационных связей, институтов договорного взаимодействия, партнерства. По мнению автора, в свете тенденции образования крупных городских округов, имеется необходимость внесения изменений в некоторые положения законодательства Российской Федерации в целях повышения доступности государственных и муниципальных услуг именно для жителей городских округов. Например, необходимо внесение изменений в Основы законодательства о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 с целью наделения должностных лиц органов местного самоуправления городских округов полномочиями по совершению некоторых нотариальных действий.

Таким образом, опыт функционирования «матрешек» и последствия их ликвидации говорит о необходимости осторожного подхода при создании крупных городских округов, в особенности при наличии в составе городского округа отдаленных населенных пункта. Кроме того, требуется совершенствование работы территориальных органов местной администрации таких городских округов, более пристальное внимание к вопросам их статуса и перечню передаваемых им организационно-распорядительных полномочий.

Кроме этого, очевидно, что существующих на сегодняшний день критериев для формирования территории муниципального образования и обеспечения доступности местной власти не достаточно. В свя-

зи с этим предлагается разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности местного самоуправления, определяющий для разных типов территорий конкретные количественные показатели доступности местных органов власти<sup>122</sup>. В свете имеющихся в Республике Крым проблемных вопросов с данными предложениями нельзя не согласиться.

По мнению автора в качестве наиболее эффективного основного критерия доступности местного самоуправления стоит согласиться с предлагаемым критерием транспортной доступности для жителей каждого населенного пункта до административного центра муниципального образования. В этой связи в Республике Крым может быть сформирован целый пакет предложений по изменению территориальной организации местного самоуправления, направленный на повышение доступности местной власти, в том числе в части изменения границ существующих муниципальных образований.

Одна из наиболее обсуждаемых проблем территориальной организации местного самоуправления в Республике Крым — это нехватка территории для динамичного развития городских округов (Симферополь, Евпатория). В этой связи предстоит сложная работа по изменению границ муниципальных образований в целях придания импульса развитию городских округов, как центрам экономического роста. Сохранение существующего положения дел, как правило, в пользу муниципальных районов не отвечает требованиям закона. В частности, положениям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому в состав территории поселения должны входить территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

Другим проблемным вопросом территориальной организации местного самоуправления в Крыму является отсутствие четко обозначенных критериев отнесения городов к городскому округу или городскому поселению.

В состав Республики Крым входят 16 городов, из которых 11 являются центрами городских округов, 4 — городскими поселениями и 1 — входит в состав городского округа (Алушка). При этом город

<sup>122</sup> Территориальная организация местного самоуправления. Глава из предложений, подготовленных Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС. // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 45.

Армянск является городским округом (численность населения составляет 24415 человек), а город Бахчисарай является городским поселением (численность населения составляет 28173 человек)<sup>123</sup>. При этом, по мнению автора, очевидно, что статус городского округа дает существенные преимущества для развития городского хозяйства, социальной сферы и инфраструктуры. Вероятно, вопрос придания соответствующего статуса городам Крыма подлежит в перспективе переосмыслению.

Эти и другие вопросы в настоящее время являются предметом дискуссии в Республике Крым. Главным недостатком территориальной организации местного самоуправления в Крыму называется слабость финансово-экономической основы сформированных муниципальных образований поселенческого уровня, вызванная малочисленностью поселений. Так, из 250 сельских поселений 152 имеют численность населения до 3000 человек. Недостаточность налогооблагаемой базы, высокая дотационность местных бюджетов нередко являются препятствием для целостного и эффективного решения задач местного самоуправления, комплексной реализации государственной политики.

Однако при оценке формирования и перспектив развития территориальной организации местного самоуправления в Крыму важно принимать во внимание, что цели повышения формальных показателей бюджетной эффективности не могут преобладать. Очевидно, территориальные преобразования не могут подменять решение насущных финансово-экономических проблем, связанных во многом с особенностями действующего налогового-бюджетного регулирования. Собственность и финансы согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2002 № 92-О не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования, а должны быть обеспечены после установления этого статуса.

Следует отметить, что российская модель организации местного самоуправления была воспринята в Республике Крым в полной мере. Вместе с тем процесс реальной адаптации данной модели продолжается. Можно сказать, что население и часть муниципальных служащих пока не в полной мере воспринимают возможности и полномочия местного самоуправления, распределение ответственности между

<sup>123</sup> [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/perepis\\_krim/tab-krim.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/perepis_krim/tab-krim.htm).

разными уровнями публичной власти. Муниципальное развитие сталкивается с серьезными проблемами, включая в том числе острый дефицит квалифицированных кадров, препятствия в наращивании экономического потенциала. Однако при всех трудностях местное самоуправление Крыма может стать своеобразной площадкой для обновления существующей модели местной власти.

Часть 3. Аналитические материалы,  
подготовленные сотрудниками Центра  
поддержки и сопровождения органов местного  
самоуправления ВШГУ РАНХиГС в 2017 году

**Предложения по совершенствованию  
действующего законодательства в части  
правового регулирования местного  
самоуправления<sup>124</sup>**

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

*Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

---

<sup>124</sup> Подготовлены на основании материалов, предоставленных ОКМО (в т.ч. СРГ, АСДГ, Союза городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциации городов Поволжья, советами муниципальных образований 41 субъекта РФ), а также филиалами РАНХиГС (в т.ч. Дальневосточным, Волгоградским, Нижегородским, Поволжским, Южно-российским институтами управления — филиалами РАНХиГС, Курганским, Владимирским, Вологодским, Карельским, Липецким, Оренбургским, Пермским, Челябинским филиалами РАНХиГС). Данные предложения вошли составной частью в Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, который готовит ОКМО в 2017 году для Правительства РФ.

## Общие положения

1. Наличие объективной связи между федеративным, региональным и муниципальным развитием обуславливает необходимость выстраивания государственной политики не только с учетом потребностей и особенностей субъектов РФ, но и с учетом характерной для них организации местного самоуправления. Соответственно, при подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития в обязательном порядке должно учитываться, каким образом планируемые изменения отразятся не только на положении субъектов Федерации, но и на муниципальных образованиях. Такое погружение в значительной степени усложняет процесс подготовки решений, однако позволит на выходе обеспечить принятие более выверенных и эффективных решений, учитывающих все особенности и сложности федеративного и муниципального устройства нашей страны. Необходимо *создание механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий*, решением ряда других вопросов.

2. Успешное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований невозможно без создания четких законодательных *механизмов межмуниципального и межрегионального сотрудничества*. В настоящее время развитие такой кооперации сдерживается противоречивостью федерального законодательства, регулирующего формы, принципы и порядок сотрудничества и взаимодействия муниципальных образований. Кроме того, некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований в России на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы (например, отсутствует правовое регулирование управления агломерациями).

3. *Изменение законодательства о местном самоуправлении приводит к фактическому стиранию грани между местным самоуправлением и государственной властью, выхолащиванием сути местного самоуправления.*

В последние годы появились новые механизмы перераспределения полномочий, позволяющие разным уровням власти произвольно и мобильно, основываясь на сиюминутной конъюнктуре, отдавать/прини-

мать к своему ведению разные полномочия, передавать полномочия без надлежащего финансового обеспечения. Это приводит к выхолащиванию самой сути разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти. Очевидно, что вопросами непосредственного жизнеобеспечения должны заниматься органы местного самоуправления, вопросами безопасности, правопорядка — органы государственной власти, хотя последние поправки в действующее законодательство достаточно наглядно показывают, что у органов местного самоуправления изымают полномочия в сфере здравоохранения, образования, но их обязывают, например, заниматься профилактикой терроризма, обеспечивать участковых жильем.

В особом мнении одного из судей Конституционного Суда РФ к Постановлению от 1 декабря 2015 года № 30-П говорится о постепенном «заведении муниципальных образований под регионы» и сворачивании в привычную для страны вертикаль власти. Решение вопросов развития территории, создания комфортных условий для проживания населения требует наличия самостоятельных харизматичных руководителей этой территории, способных привлечь инвестора. Вместе с тем усиление «встраиваемости» органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти предполагает совершенно иной тип руководителей.

Одной из задач правового регулирования является нормативное закрепление компетенций и предметов ведения за разными уровнями публичной власти, а при необходимости — установление запрета на перераспределение полномочий по некоторым предметам ведения. Также необходимо создать универсальную юридическую конструкцию, неукоснительно реализуемую во всех нормативных актах, и состоящую из таких элементов как «предмет ведения — полномочие — финансирование — ответственность». В ряде случаев эта цепочка элементов должна выглядеть иначе: «предмет ведения — полномочие — услуга — проверяемый результат — финансирование — ответственность». Важно отметить, что не все полномочия должны трансформироваться в услуги, например, противодействие коррупции — это не услуга, хотя отдельные примеры соответствующего регулирования на муниципальном уровне стали появляться. Передача полномочий другому уровню власти не должна освобождать от ответственности базовый уровень, за которым закреплен соответствующий предмет ведения.



Кроме того, необходимо *навести порядок в терминологии*, используемой при формулировании предметов ведения (вопросов местного и государственного значения), уточнив, что означает «организация», «участие», «содействие» и т.п. Это важно для того, чтобы понимать в каких случаях соответствующий уровень власти отвечает за процесс, а в каких — за конечный результат. Помимо сказанного выше, нельзя не обратить внимание на то, что в настоящее время существует большое количество одинаковых или подобных формулировок предметов ведения, закрепленных за разными уровнями власти.

В ряде субъектов Российской Федерации сложилась положительная практика взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, позволяющая оперативно решать вопросы местного значения; отсутствие на федеральном уровне правового регулирования такого взаимодействия снижает результативность решения вопросов местного значения.

4. Наиболее важным и одновременно сложным является вопрос о так называемых *«нефинансируемых мандатах»*. Этой проблеме и возможным путям ее решения посвящено немало специальных исследований. В данном случае следует обратить внимание только на тот факт, что формальное закрепление заведомо невыполнимых в силу отсутствия достаточной материально-финансовой обеспеченности полномочий позволяет контрольно-надзорным органам и судам выносить решения об обязывании органов власти, прежде всего, муниципального уровня, их реально выполнять и финансировать. Особенно это критично для дотационных бюджетов муниципальных образований, которые не могут профинансировать выполнение этих требований, что ведет к новым санкциям и образованию порочного замкнутого круга нерешаемых проблем. А это приводит к понижению престижа работы в органах местного самоуправления, сотрудники органов местного самоуправления в массовом порядке слагают свои полномочия.

Контрольные и судебные органы не могут и не должны подменять собой решения органов государственной власти, местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их компетенции, тем более в случаях, когда на эти органы законом прямо возложена обязанность принятия соответствующих решений. Недопустимы ситуации, когда судебные решения фактически подменяют собой решения представительных органов, лишая тем самым органы местного самоуправления

организационной и компетенционной самостоятельности. Для того, чтобы преодолеть практику обязывания к исполнению «нефинансируемых мандатов» необходимо установить запрет на принятие подобных решений, а также предусмотреть гарантии финансовой и материальной обеспеченности закрепляемых за органами власти полномочий.

5. Одной из серьезных проблем развития местного самоуправления является намечающееся в ряде субъектов РФ *несоответствие между заявленными целями реформирования системы местного самоуправления и её некоторыми результатами*.

6. Одной из важнейших задач реформирования системы местного самоуправления является *принятие мер, направленных на повышение престижа муниципальной службы*. На сегодняшний день должности муниципальной службы не являются престижными на рынке труда, в результате чего наблюдается большая текучесть кадров, возникают трудности с формированием резерва кадров на должности муниципальной службы. Постоянно нарушаются закрепленные законодательством принципы муниципальной службы, такие, как стабильность, правовая и социальная защищенность муниципальных служащих. Денежное содержание муниципальных служащих несколько лет не индексируется. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы высокие. Постоянно вводятся дополнительные ограничения и запреты, повышен возраст выхода муниципальных служащих на страховую пенсию, но отсутствуют социальные гарантии, предусмотренное законодательством государственное пенсионное обеспечение за выслугу лет.

7. *Предлагается установить мораторий на изменение норм Федерального закона от 6 октября 2013 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации»* (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Федеральный закон № 131-ФЗ является одним из наиболее изменяемых законов. Это приводит к тому, что правила организации местного самоуправления слишком часто меняются и на местах не успевают организовать правоприменение; интенсивность внесения изменений в Закон такова, что федеральный законодатель вынужден устанавливать охранительные сроки в течение которых уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствии с поправками. Это создает определенные сложности при регистрации изменений и дополнений

в уставы муниципальных образований, поскольку за время их регистрации федеральное законодательство меняется, что означает невозможность зарегистрировать изменения в устав, поскольку он начинает противоречить новым поправкам.

Поправки, внесенные в текст Федерального закона № 131-ФЗ в 2014–2017 гг., не всегда имели должную проработку с точки зрения юридической техники. Это создало определенные проблемы с выявлением пределов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию организации местного самоуправления, привело к большому числу судебных дел, в том числе с участием Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Часть поправок, вносимых в Федеральный закон № 131-ФЗ на протяжении последних лет, носит сиюминутный характер и предназначена не столько для совершенствования системы местного самоуправления в целом, сколько для решения проблем конкретного региона.

*8. Полноценное развитие системы местного самоуправления должно основываться на единой, цельной и внутренне непротиворечивой концепции местного самоуправления, разработка которой давно назрела.*

## **Территориальная организация местного самоуправления**

Судя по данным статистического бюллетеня Росстата<sup>125</sup> и мониторинга Минюста России, территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации не является статичной и на протяжении всех последних лет подвергалась изменениям. Можно выделить основные тренды в части территориальной организации местного самоуправления. Во-первых, устойчиво востребованной все последние годы является практика объединения поселений, в частности, по данным Минюста только в 2015 г. было зафиксировано 195 случаев таких преобразований. Во-вторых, активное распространение за последние два-три года получала практика образования на базе муниципального района городских округов путем объединения всех вхо-

---

<sup>125</sup> Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 г.» [Электронный документ]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/mes\\_upr2016.rag](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rag) (дата обращения 24.09.2016).

дящих в район поселений. Минюст России насчитал 31 такое преобразование в 2015 г.; эта практика получила свое развитие и в 2016 г.

Уже в 2017 году накопившаяся практика фактических преобразований муниципальных районов в городские округа привела к принятию Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 62-ФЗ), который ввел в правовое поле возможность ликвидации муниципального района в связи с приобретением данной территорией статуса городского округа.

В Федеральном законе № 62-ФЗ закреплена новая дефиниция понятия «городской округ», под которым предлагается понимать один или несколько объединенных общей территорией *населенных пунктов*, не являющихся муниципальными образованиями. Тем самым, *федеральный законодатель ушел от обозначения «городского округа» через публично-правовую категорию «городское поселение» и использовал термин из понятийного аппарата законодательства об административно-территориальном делении.* Данный шаг имеет целый ряд важных последствий. Во-первых, в отличие от понятия «городское поселение», дефиниция которого закреплена в Федеральном законе № 131-ФЗ, термин «населенный пункт» на уровне федерального законодательства не определен, что создаст сложности единообразного правоприменения соответствующего термина. Во-вторых, использование термина «населенный пункт» предполагает возможность создания городского округа, состоящего исключительно из сельских населенных пунктов, что прямо противоречит семантическому значению определяемого термина. В-третьих, использование в определении понятия «городской округ» через термин «населенный пункт» приведет к существенным проблемам в части применения земельного и градостроительного законодательства, из которого на протяжении последних 10–15 лет последовательно удалялся термин «поселение», ранее использовавшийся как синоним термину «населенный пункт». Наконец, использование в дефиниции «городской округ» термина «населенный пункт» актуализирует вопрос о соотношении территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства, который в настоящее время в разных субъектах Российской Федерации решается по-разному.

Таким образом, принятые изменения не столько способствовали совершенствованию правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, сколько создали серьезные проблемы для правоприменителей. Кроме того, с принятием Федерального закона № 62-ФЗ возникла потенциальная угроза подмены двухуровневой системы муниципальной организации, являющейся одной из базовых конструкций действующего Федерального закона № 131-ФЗ, одноуровневой системой, в основе которой будут лежать *квазигородские округа*, которые пока мало подходят для учета всех особенностей осуществления местного самоуправления в разных регионах России. В этой связи представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, направленное на учет особенностей муниципальной организации в условиях разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории).

*Для совершенствования территориальных основ местного самоуправления необходимо:*

1. Принять федеральный закон, устанавливающий общие принципы административно-территориального устройства в Российской Федерации, которым бы были определены основные принципы административно-территориального устройства, процедуры образования, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц, определены основные понятия, в том числе, такие как «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт» и др.

2. Учитывая, что субъекты Российской Федерации наделены правом выступать с инициативой о реализации процедуры объединения поселений с городским округом, фактическим результатом которой является утрата соответствующими поселениями и муниципальным районом, в состав которого они входят, статуса муниципальных образований, субъекты Российской Федерации должны исходя из Постановления Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П разработать и утвердить критерии (условия) принятия соответствующих решений.

3. Разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности местного самоуправления, определяющий для разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории) конкретные количественные показатели доступности местных органов власти, в том числе, минимальной пешеходной / транспортной доступности местной администрации (отдельно в единицах исчисления расстояния и времени), минимально допустимого соотношения между количеством жителей муниципального образования и количеством депутатов представительного органа муниципального образования (1 депутат к N-числу жителей), продолжительность времени личного приема главы муниципального образования и главы местной администрации и др.

4. Предусмотреть голосование по вопросам изменения границ муниципального образования / преобразования муниципального образования в качестве единственно возможной процедуры учета мнения населения при осуществлении любых форм изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

5. Закрепить за субъектами Российской Федерации право введения одноуровневой, поселенческой модели организации местного самоуправления в малонаселенных районах крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

6. Предусмотреть в качестве обязательного подготовительного этапа изменения границ муниципального образования / преобразования муниципального образования проведение оценки регулирующего воздействия соответствующих решений с обязательным размещением ее результатов на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований.

7. Закрепить в Градостроительном кодексе Российской Федерации возможность включения в генеральный план городского округа (городского поселения) в качестве территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, территорий, не входящих в границы этого муниципального образования, и определить порядок согласования включения таких территорий в генеральный план городского округа (городского поселения) с сопредельными муниципальными образованиями.

## Экономическая основа местного самоуправления

1. Ежегодное снижение уровня самодостаточности и самофинансирования муниципальных образований объясняется уменьшением налоговых поступлений в местный бюджет, увеличением количества так называемых «нефинансируемых мандатов» и постоянно увеличивающимся разрывом между необходимыми расходами местного бюджета для решения вопросов местного значения и осуществления переданных государственных полномочий и фактически принятыми расходами бюджета. *Объем полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, должен быть соразмерен объему фактически получаемых денежных средств.*

2. Контрольно-надзорные органы государственной власти, суды при вынесении решений должны учитывать финансовую возможность муниципального образования исполнить соответствующие решения; следует установить законодательный запрет для органов государственной власти подменять представительные органы муниципальных образований, обладающих исключительными полномочиями по установлению расходов местных бюджетов.

3. Достаточно серьезным подспорьем для фактического увеличения доходной базы местных бюджетов являются *государственные программы, принимаемые на федеральном и региональном уровне.* Однако данные программы являются доступными далеко не для всех типов муниципальных образований. Представляется целесообразным создание механизма участия в такого рода программах не только крупных городских округов, но и сельских поселений.

4. Одним из новых механизмов повышения доходов местных бюджетов являются *средства самообложения граждан.* Вместе с тем на практике из-за пробельности и коллизионности действующего законодательства использование данного механизма является затруднительным. Необходимо конкретизировать, кто является субъектом уплаты сбора (например, кто, в данном случае, относится к жителям муниципального образования; распространяются ли данные нормы на лиц, находящихся на иждивении, несовершеннолетних и др.), каков механизм исполнения данного решения. В целях ухода от перекладывания публично-правовых обязательств на граждан, целесообразно предусмотреть обязательное софинансирование за счет средств мест-

ного и регионального бюджетов. Средства самообложения не должны превращаться в местный налог или сбор, т.к. их целевым назначением является решение конкретных проблем жителей муниципальных образований, а не финансирование деятельности органов местного самоуправления.

5. Для укрепления экономической основы местного самоуправления необходимо:

— увеличить постоянный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты;

— установить норматив отчислений от налога на имущество организаций в бюджет муниципального образования, предусмотрев его зачисление в местный бюджет по месту нахождения такого имущества;

— рассмотреть вопрос об отнесении транспортного налога, в части налога, уплачиваемого физическими лицами, к числу местных налогов и зачислении поступлений от него в местные бюджеты;

— установить компенсацию льгот, предоставляемых по уплате местных налогов, за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ (в зависимости от того на каком уровне предусматривается предоставление соответствующих льгот);

— изменить порядок распределения акцизов на нефтепродукты с учетом количества транспортных средств в муниципальном образовании, интенсивности использования дорожной сети, видов покрытий автомобильных дорог, в порядке, определяемом законом субъекта РФ;

— перенести дату уплаты имущественных налогов с 1 декабря на 1 октября; установленный в действующем законодательстве срок (1 декабря) оказывает негативное влияние на сбалансированность местных бюджетов, приводит к неравномерности расходования средств в течение года, является причиной возникновения сложностей как по исполнению доходной части консолидированного бюджета муниципального образования, так и по своевременному исполнению расходных обязательств;

— перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, осуществляемом в одностороннем порядке, не должно влечь автоматического изъятия муниципальной собственности, иных элементов экономической базы местного самоуправления; необходимо создать систему гарантий,



основанную на решениях Конституционного Суда РФ; вместе с тем для исключения злоупотребления правом со стороны органов местного самоуправления необходимо урегулировать процедуру передачи имущества, необходимого для решения вопросов местного значения, в собственность сельских поселений из собственности муниципальных районов и, наоборот, связанную с перераспределением вопросов местного значения, а также разграничением неразграниченных земель;

— предусмотреть внесение изменений в Федеральный закон № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части предоставления муниципальным образованиям возможности оспаривания кадастровой оценки имущества, подлежащего налогообложению на основании положений глав 31 и 32 НК РФ, поскольку снижение кадастровой стоимости земельного участка, используемого его собственниками, может существенно уменьшить налоговую базу при определении как земельного налога, так и налога на имущество физических лиц, оба из которых зачисляются в местные бюджеты по нормативу 100 %. При этом необходимо установить в законодательстве четкие критерии определения «существенности» снижения кадастровой стоимости земельного участка, допускающего подачу муниципалитетом соответствующего иска;

— установить в Федеральном законе № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» обязанность собственников недвижимого имущества представлять заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество в течение законодательно определенного срока; установить административную ответственность за неисполнение данной обязанности;

— отменить (при необходимости, инкорпорируя основные позиции в текст ГК РФ) действующее до настоящего времени и активно применяемое на практике Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», на основании которого суды принимают решения о понуждении органов местного самоуправления к принятию имущества

в муниципальную собственность независимо от его состояния, наличия технической документации и целевого назначения;

— внести изменения в статью 225 ГК РФ, направленные на расширение круга субъектов, уполномоченных обращаться с заявлением о постановке на учет бесхозного имущества, и предусмотреть, что в зависимости от целевого назначения имущества и корреспондирующих ему полномочий органов власти указанное заявление в орган, осуществляющий учет и регистрацию имущества, могут подавать как органы местного самоуправления, так и органы государственной власти; финансирование кадастровых работ по подготовке межевого плана и иной документации, необходимой для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, следует возложить на органы государственной власти (правовое регулирование земельных отношений отнесено к совместному ведению РФ и субъектов РФ);

— предусмотреть механизм, согласно которому физические и юридические лица вправе осуществлять в пользу муниципальных образований добровольные пожертвования денежных средств и имущества для использования в целях решения вопросов местного значения, а также выполнять работы и оказывать услуги для муниципальных нужд на добровольной и безвозмездной основе;

— разработать и закрепить в ГК РФ юридическую конструкцию «бренда территории» (отличную от конструкции товарного знака) как единого узнаваемого образа для продвижения продукции, услуг, произведенных и осуществляемых на соответствующей территории, распространить на «бренд территории» действие режима интеллектуальной собственности, предусмотреть программу управления брендом территории в стратегиях социально-экономического развития территории, установить зачисление доходов от использования «бренда территории» в местный бюджет по нормативу 100 %.

6. Необходимо *исключить* из законодательства (Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении») положения о том, что *передача отдельных объектов водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по концессионным соглашениям*, т.к. наличие подобного ограничения делает невозможным реализацию полномочий органов местного самоуправления по организации водоснабжения и теплоснабжения из-за отсутствия зарегистрирован-

ного права собственности муниципальных образований на перечисленные в отраслевом законодательстве объекты.

*7. Некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы.*

Требует дополнительного правового регулирования порядок создания межмуниципальных хозяйственных обществ, учитывающий их особый правовой статус. Необходимо законодательно решить вопрос о составе учредителей таких обществ, порядке формирования их уставного капитала, способах контроля за осуществлением ими своей уставной деятельности.

Органы местного самоуправления, активно занимающиеся вопросами развития территории, повышением ее инвестиционной привлекательности, могут в одночасье лишиться результатов своей работы в случае перераспределения полномочий, осуществляемой в одностороннем порядке на основании закона субъекта РФ. Необходимо разработать показатели независимой оценки инвестиционной привлекательности территории, возможности ее повышения, а также оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по повышению инвестиционной привлекательности; следует установить мораторий на изъятие в одностороннем порядке полномочий органов местного самоуправления в случае повышения инвестиционной привлекательности территории муниципального образования.

Действующее муниципальное, гражданское, корпоративное, градостроительное и земельное законодательство нуждается в определенной гармонизации в целях обеспечения устойчивого развития агломерируемых территорий, в первую очередь, монопрофильных муниципальных образований (моногородов). На федеральном уровне должны быть урегулированы возможные модели управления агломерированными территориями, муниципальные образования должны иметь возможность выбора соответствующей модели, в том числе, с учетом точно внедряемых в законодательство моделей управления территориями с особым статусом, основанных на передаче полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления управляющей компании (Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»), наблюдательному совету (Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном

порте Владивосток»), либо варианта с созданием управляющих компаний, состав учредителей которых ограничен соответствующими муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации.

### Участие граждан в осуществлении местного самоуправления

Президент Российской Федерации *Владимир Путин* в ежегодном послании Федеральному Собранию, оглашенном в декабре 2013 года, выделил особую роль участия населения в самоуправлении и подчеркнул необходимость *«поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»*<sup>126</sup>. Одной из наиболее систематических форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС), которое, с одной стороны, содействует формированию и укреплению местных сообществ, как основы самоуправления, а, с другой стороны, создает правовые и организационные предпосылки для самостоятельного решения жителями целого ряда «малых» проблем, связанных с благоустройством территорий, досугом населения и др. вопросами.

Вместе с тем на данный момент в законодательстве существует целый ряд пробелов и коллизий, препятствующих нормальному развитию в России территориального общественного самоуправления, для преодоления которых необходимо:

1. Внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательство об общественных объединениях, а также в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на гармонизацию организационно-правовой формы юридического лица, предусмотренной для органов ТОС, с правовой сутью соответствующей формы самоорганизации жителей для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по решению вопросов местного самоуправления.

<sup>126</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года [Электронный документ]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825> (дата обращения 10.04.2017).

2. Закрепить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также формы и порядок ее осуществления.

3. Определить перечень вопросов местного значения, которые составляют исключительное полномочие органов местного самоуправления, и не могут приниматься для решения ТОС, как формой самоорганизации граждан по месту их жительства.

4. Внести в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» изменения, направленные на упрощение процедуры государственной регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц.

5. Предусмотреть дополнительные социальные гарантии лицам, активно участвующим в ТОС или общественном контроле, которые могут предоставляться органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов.

6. Определить, какие помимо благоустройства территории виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС.

7. Предусмотреть право органа ТОС, внесшего на рассмотрение представительного органа муниципального образования проект муниципального правового акта, направить своего представителя для участия в заседании представительного органа, на котором будет рассматриваться данный проект.

8. Закрепить возможность и порядок организации деятельности ТОС на основах проектного управления, предусматривающий создание вместо постоянно действующего органа ТОС временных проектных офисов / инициативных групп для реализации конкретных инициатив жителей.

9. Урегулировать возможность взаимодействия и кооперации в целях реализации общих проектов между несколькими территориальными общественными самоуправлениями.

10. Четко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ и в жилищном законодательстве правовой статус территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

Действующее законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Вместе с тем, как показывает практика, активность жителей в муниципальной сфере пока остается на достаточно низком уровне. В частности, основная масса реализуемых на практике *референдумов, публичных слушаний, самообложений граждан* и т.д. проводятся по инициативе органов местного самоуправления, а не граждан. В этой связи необходимо принять следующие меры для совершенствования правового регулирования участия граждан в местном самоуправлении:

1. Разработать и принять пакет нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.

2. Уточнить и унифицировать нормы федерального законодательства, предусматривающие порядок проведения публичных/общественных слушаний (законодательство о местном самоуправлении, об общественном контроле, Градостроительный кодекс РФ и др.), а также закрепление механизма, позволяющего варьировать процедуру проведения публичных слушаний в зависимости от характера рассматриваемого на них вопроса.

3. Внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие возможность проведения местного референдума, назначаемого в целях введения самообложения граждан, на части территории муниципального образования (например, на территориях отдельных населенных пунктов).

4. Предусмотреть в федеральном законе право субъектов Российской Федерации своими законами определять порядок избрания и деятельности старост или иных лиц и структур (центров местной активности, центров по работе с населением и т.п.), обеспечивающих участие жителей отдельных населенных пунктов, не имеющих статуса муниципального образования, в осуществлении местного самоуправления.

## **Кадровая обеспеченность местного самоуправления**

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления).

*Для улучшения ситуации с кадровым обеспечением органов местного самоуправления необходимо:*

— создавать благоприятные трудовые, жилищные и иные условия в муниципальных образованиях, чтобы привлекать компетентных специалистов, в том числе в административно-управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения сотрудниками органов местного самоуправления своих должностных обязанностей;

— регулярно осуществлять работу по подготовке и повышению квалификации сотрудников органов местного самоуправления, причем не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц, в том числе депутатов;

— повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения наиболее перспективной молодежи в данную сферу (в том числе на стадии выбора профессии).

Что касается количественных показателей кадрового состава органов местного самоуправления, то на него значительное влияние оказывают установленные в субъектах РФ нормы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений области и требует решения, одним из вариантов которого представляется «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

Устойчивая тенденция на укрупнение муниципальных образований, преобразований муниципальных районов в городские округа, складывающаяся в ряде субъектов РФ, приводит к тому, что территориями управляют не выборные лица, но муниципальные служащие, что влечет необходимость приведения этих лиц в соответствие с формальными требованиями по уровню образования, а в ряде случаев — их обучения, переподготовки. Муниципальные образования не всегда в состоянии самостоятельно справиться с данной задачей.

*К основным направлениям подготовки, переподготовки и повышения квалификации следует отнести:*

— обучение особенностям местного самоуправления не только муниципальных служащих, но и государственных, которые должны иметь общее представление о местном самоуправлении; особую остроту этот вопрос приобретает в отношении государственных служащих, выполняющих контрольно-надзорные функции в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц;

— регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров всех типов муниципальных образований (не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц) должно предполагать возможность освоения новаций законодательства, новых технологий, форм и методов управления (например, проектное управление);

— обучение сотрудников органов местного самоуправления должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной траектории, основанной на степени сложности решаемых задач конкретным муниципальным служащим или выборным должностным лицом;

— необходимо создание самостоятельных образовательных продуктов не только для глав муниципальных образований и муниципальных служащих, но и депутатов представительных органов муниципальных образований; возможным вариантом решения проблемы может стать принятие не программ развития муниципальной службы, а программ подготовки кадров органов местного самоуправления, что позволит обучить и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Образование, подготовка и переподготовка не только государственных гражданских, но и муниципальных служащих должны стать



общегосударственной задачей. Эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из государственного бюджета (например, на условиях софинансирования). Формирование единого кадрового пространства — государственная задача, поскольку от эффективности государственного и муниципального управления зависит качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

К основным направлениям повышения престижа муниципальной службы можно отнести:

1. *Усиление защищенности<sup>127</sup> должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих.* Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о:

— введении института уполномоченного по защите местного самоуправления (уполномоченный может быть предусмотрен как на федеральном уровне, так и в федеральных округах);

— соразмерности административных штрафов, налагаемых на местные бюджеты или должных лиц, с возможностями их выплатить в установленные сроки; необходимо провести ревизию норм, регулирующих административную ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;

— внесении изменений и дополнений в трудовое законодательство, предусматривающих определенные ограничения общего размера удержаний из заработной платы должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих (у них должны оставаться гарантированные государством денежные средства, чтобы жить).

2. *Создание позитивного имиджа местного самоуправления, муниципальных служащих и информационная открытость.* Представляется целесообразным введение механизма, предусматривающего обязанность органов государственной власти размещать информацию о необоснованном применении мер принуждения к органам местного самоуправления, доводить ее до всеобщего сведения в позитивном

<sup>127</sup> Обычно в юридических документах, научной литературе используется термин «защита», предполагающий набор конкретных мер, которые может использовать заявитель для устранения нарушения его прав или законных интересов. Термин «защищенность» является более широким, предполагает выработку у человека определенного психологического состояния, уверенность в том, что «его обижать не будут». Защищенность — это уже психолого-правовая категория.

ключе, в контексте информирования о положительной работе органов местного самоуправления.

3. *Изменение культуры взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, мотивации деятельности.* Решение подавляющего количества проблем может быть найдено, если органы государственной власти и органы местного самоуправления перестанут рассматривать друг друга как находящиеся «по разные стороны баррикад» и будут совместно решать вопросы, но сохраняя свою организационную обособленность и разный объем полномочий. Органы государственной власти должны уделять значительно большее внимание не наказанию представителей органов местного самоуправления, особенно поселенческого уровня, но их обучению.

4. *Формирование единого кадрового пространства.* Необходимость формирования единого кадрового пространства вытекает из таких конституционных принципов, как государственная целостность, равенство, единство публичной власти, а также принципа взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации. В законодательстве последний принцип раскрывается через единство квалификационных требований, ограничений и обязательств, требований к подготовке и переподготовке кадров, учету стажа, а также соотносимости условий оплаты и социальных гарантий, пенсионного обеспечения.

Для формирования единого кадрового пространства и повышения престижа муниципальной службы необходимо формирование единого кадрового резерва. В настоящее время у каждого муниципально-образовательного субъекта РФ свои кадровые резервы. Вместе с тем для полноценного кадрового планирования, продвижения и карьеры необходимо составлять единые списки. Ведь не зря во всем мире муниципальную службу рассматривают как школу для государственных гражданских служащих. Единый кадровый резерв тесно взаимосвязан и с потенциальным продвижением служащего, его карьерой. Единый кадровый резерв должен включать не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц.

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ, лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавли-

валась в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

*5. Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления должно стать федеральной государственной задачей.* Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки местного самоуправления, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне документа, в котором повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления рассматривалось бы как федеральная государственная задача. И дело не только в финансировании, хотя и это важно, сколько в целеполагании, в общем отношении к тем, кто работает в органах местного самоуправления.

## **О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

*Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения Российских органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

По данным Минюста России, по состоянию на 1 марта 2016 года в 4,2 тыс. муниципальных образований функционирует более 24,7 тыс. органов территориального общественного самоуправления, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, из них около 1,8 тыс. используют бюджетные средства по договорам с органами местного самоуправления. Наибольшее развитие движение территориальное общественное самоуправление получило в Республике Бурятия, Краснодарском крае, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской, Костромской, Ростовской и Тамбовской областях, а абсолютным рекордсменом является Краснодарский край. В 30 тыся-

чах небольших населенных пунктов и их частях, охватывающих более 4,6 тыс. муниципальных образований, назначены сельские старосты.

*Разграничение полномочий по правовому регулированию территориального общественного самоуправления между разными уровнями органов государственной власти.* Основным нормативным актом, регулирующим территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно статьям 5–7, 27 данного Закона у субъектов РФ отсутствуют полномочия по правовому регулированию территориального общественного самоуправления.

В статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что территориальное общественное самоуправление может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В этой связи следует обратить внимание на то, что гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Поэтому устанавливать организационно-правовые формы юридических лиц, особенности их государственной регистрации могут только федеральные органы государственной власти.

Вместе с тем, согласно Федеральному закону от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», органы государственной власти субъектов РФ могут заниматься разработкой и реализацией региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций с учетом социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей (статья 31.3).

Для сравнения можно привести норму действовавшего ранее Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ) в соответствии с которой порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 27). Иными словами, у субъектов РФ были реальные полномочия

по правовому регулированию территориального общественного самоуправления, правда, не все распоряжались ими должным образом.

*Понятие и субъекты территориального общественного самоуправления.* В части 1 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ приводится легальное определение территориального общественного самоуправления, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Важно подчеркнуть, что территориальное общественное самоуправление — это самоорганизация граждан по осуществлению собственных инициатив (пусть и связанных с вопросами местного значения). Иными словами, территориальное общественное самоуправление выведено за рамки системы органов публичной власти, хотя и является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Такой подход не является бесспорным, но в любом случае принятие именно этой концепции — дискреция федерального законодателя. Это имеет, например такие последствия: органы территориального общественного самоуправления не обладают полномочиями по решению вопросов местного значения; принимаемые органами территориального общественного самоуправления решения не обеспечены мерами государственного принуждения.

Территориальное общественное самоуправление необходимо отличать от смежных явлений, таких как добровольчество, объединение собственников жилья и др. Этот вопрос возникает, например, когда на одной территории действуют разные формы, которые пытаются выполнять примерно одинаковые функции. В приложении приводится таблица, содержащая сравнительные характеристики некоторых форм, похожих на территориальное общественное самоуправление.

Поскольку территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, входит в систему местного самоуправления, то представляется целесообразным совершенствование концепции территориального общественного самоуправления в части создания некоторых дополнительных юридических механизмов более тесного «встраивания» в систему местного самоуправления.

В качестве субъектов территориального общественного самоуправления в статье 27 Федерального закона называются граждане, население, жители, проживающие на соответствующей территории. Очевидно, что в территориальном общественном самоуправлении должны принимать участие все или максимально большое количество лиц, проживающих в пределах соответствующей территории. Это приводит к тому, что муниципальными правовыми актами существенно расширяется число тех, кто участвует в территориальном общественном самоуправлении (например, включаются иностранные граждане, временно зарегистрированные и др. жители). Следует отметить, что федеральное законодательство допускает участие иностранцев в учреждении, функционировании некоммерческих организаций, к числу которых относятся и органы территориального общественного самоуправления, поэтому все оговорки, содержащиеся в муниципальных правовых актах, сводятся к тому, что в территориальном общественном самоуправлении участвуют иностранные граждане, если это предусмотрено международными договорами или федеральными законами, выглядят мало эффективными и оспоримыми. Подобные ограничения прав граждан должны устанавливаться не на муниципальном, но на федеральном уровне; сейчас на федеральном уровне такие ограничения отсутствуют.

Важно обратить внимание на то, что в собраниях, конференциях граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления могут принимать участие жители соответствующей территории, достигшие шестнадцатилетнего возраста (часть 6 статьи 27). Иными словами, федеральный законодатель допускает возможность участия в территориальном общественном самоуправлении лиц, которые не обладают полной дееспособностью, что может создавать проблемы при государственной регистрации органов территориального общественного самоуправления как юридических лиц, т.к. гражданским законодательством предусмотрена возможность членства в общественных объединениях (к числу которых отнесены территориальные общественные самоуправления) только с восемнадцатилетнего возраста.

*Регистрация территориального общественного самоуправления и его органов.* Согласно части 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление считается

учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Кроме того, территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в органах юстиции в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Таким образом, федеральный законодатель предусматривает две последовательных регистрации — регистрации собственно территориального общественного самоуправления, что предполагает регистрацию его устава в органах местного самоуправления, и установление территориальных пределов его действия (установление границ осуществления территориального общественного самоуправления). Последнее, в частности, означает, что на одной территории может быть только одно территориальное общественное самоуправление.

Кроме того, из формулировки Закона не понятно, что является юридическим лицом — орган территориального общественного самоуправления или само территориальное общественное самоуправление. Для сравнения следует привести формулировку из действовавшего ранее Федерального закона № 154-ФЗ: в соответствии с уставом муниципального образования органы территориального общественного самоуправления могут являться юридическими лицами (статья 27). В результате на практике статусом юридического лица обладает и территориальное общественное самоуправление, и его орган. Из текста Федерального закона № 131-ФЗ не следует, что «органы территориального общественного самоуправления, получившие статус юридического лица в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ, с момента вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ автоматически теряют указанный статус или обязательно должны быть ликвидированы (реорганизованы) как юридические лица.

Данная коллизия усиливается еще одним обстоятельством. В Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается, что территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В законах «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» отсутствуют какие-либо оговорки, связанные со спец-



ификой территориального общественного самоуправления (например, что на одной территории может действовать только одно территориальное общественное самоуправление); в названном отраслевом законодательстве встречаются такие понятия как учредители, участники, члены. Как раскрываются данные термины применительно к территориальному общественному самоуправлению — федеральный законодатель не объясняет.

Более того, в 2015 году в статью 50 Гражданского кодекса РФ были внесены изменения, предусматривающие, что территориальные общественные самоуправления создаются в форме общественных организаций. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественная организация основана на членстве; может учреждаться тремя физическими лицами, достигшим 18-летнего возраста; территория деятельности местной общественной организации обуславливается территориальной юрисдикцией соответствующего органа местного самоуправления — этот список можно продолжать и далее. Очевидно, что необходимо гармонизировать гражданское законодательство и законодательство о местном самоуправлении в части государственной регистрации органов территориального общественного самоуправления как юридического лица.

*Возможность осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.* Выше уже говорилось, что органы территориального общественного самоуправления выведены за рамки системы органов публичной власти, могут регистрироваться в качестве юридического лица как общественная организация.

То обстоятельство, что территориальное общественное самоуправление регистрируется в органах местного самоуправления, не предоставляет ему статус публично-правового образования, это некоммерческая организация. То есть юридически это субъект гражданско-правовых отношений, который в принципе не может обладать публичными полномочиями. Это является следствием той юридической конструкции, которая в настоящее время предусмотрена действующим законодательством.

С одной стороны, в соответствии с антимонопольным законодательством, полномочия органов власти могут осуществлять только органы власти, если иное не установлено действующим законодатель-

ством (статья 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). С другой стороны, очевидно, что, будучи одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление должно быть инкорпорировано в местное самоуправление, в процесс принятия решений органами местного самоуправления.

Представляется целесообразным внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, в части возможности «включения» выяснения и учета мнения органов территориального общественного самоуправления в качестве обязательной стадии принятия решения по некоторым вопросам местного самоуправления. Например, можно предоставить органам местного самоуправления право самим рассматривать данный вопрос; если органы территориального общественного самоуправления действительно достаточно хорошо себя зарекомендовали, пользуются авторитетом, их нужно включать в качестве обязательной стадии рассмотрения ключевых для соответствующей территории решений; если на какой-то территории органов территориального общественного самоуправления нет, то органы местного самоуправления принимают свои решения без них.

В качестве примера можно привести формулировки действовавшего ранее закона о местном самоуправлении Ростовской области, основанного на другой концепции местного самоуправления и территориального общественного самоуправления: решения органов территориального общественного самоуправления не являются обязательными для всех граждан и юридических лиц на соответствующей территории, за исключением вопросов, полномочия по решению которых переданы органам территориального общественного самоуправления решениями органов местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с уставом муниципального образования (часть 3 статьи 25 Областного закона Ростовской области от 15 января 1996 года № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области»).

Анализ правоприменительной практики показывает, что органы территориального общественного самоуправления активно привлекаются для информирования населения о принимаемых решениях; протоколы собраний, конференций, опросов, проводимых органами территориального общественного самоуправления рассматриваются

для подтверждения мнения жителей, выявленного на соответствующей территории.

*Экономическая основа территориального общественного самоуправления.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в уставе территориального общественного самоуправления должен быть предусмотрен порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами.

Поскольку территориальное общественное самоуправление является разновидностью самоорганизации граждан, регистрируется как некоммерческая организация, то эта деятельность теснейшим образом связана с механизмами самофинансирования. Анализ правоприменительной практики высвечивает некоторые проблемы, требующие более пристального внимания федерального законодателя:

— на федеральном уровне практически не урегулированы механизмы краудфандинга, инициативного бюджетирования, финансирования волонтерства и добровольчества;

— представляется целесообразным предусматривание механизмов софинансирования проектов территориального общественного самоуправления за счет местного и регионального бюджета (это могло бы быть одним из параметров оценки эффективности деятельности органов власти);

— в условиях недостаточности финансирования органы местного самоуправления перекладывают на органы территориального общественного самоуправления деятельность по решению отдельных вопросов местного значения, важных для жителей;

— слабо урегулирован вопрос взносов, пожертвований; отсутствует механизм исполнения решений территориального общественного самоуправления об установлении платы за предоставление услуг, а также защиты жителей от злоупотреблений правом.

Согласно части 11 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета на территориальное общественное самоуправление определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Вместе с тем следует помнить, что органы территориального общественного самоуправления — это некоммерческие организации,

сотрудники органов территориального общественного самоуправления не являются муниципальными служащими. Поэтому все расходы местных бюджетов должны соотноситься с законодательством о закупках, антикоррупционным законодательством и Бюджетным кодексом РФ.

В настоящее время основным источником финансирования деятельности территориального общественного самоуправления являются гранты, финансирование проектов-победителей конкурсов. Учитывая преимущественно грантовый характер финансирования деятельности многих российских органов территориального общественного самоуправления, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о законодательном закреплении и регулировании использования механизмов проектного управления в деятельности территориальных общественных самоуправлений.

*Ответственность территориального общественного самоуправления и/или его органов.* Действующее законодательство не содержит каких-либо оговорок в отношении особенностей юридической ответственности. Поэтому ответственность наступает на общих основаниях. В статье 27 Федерального закона предусматривается, что в уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются порядок прекращения полномочий органов территориального общественного самоуправления. О досрочном прекращении полномочий формально речь не идет, предусматривать основания ответственности не обязательно.

*Приложение*  
**Сравнительный анализ признаков ТОС, ТСЖ, общественных объединений и добровольчества**

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
1.	Правовые основы	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Жилищный кодекс Российской Федерации	Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»	Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»
2.	Понятие	Самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.	Объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме, обеспечения владения, пользования, распоряжения общим имуществом и его приращению, предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в данных домах, а также для осуществления иной деятельности, направленной на достижение целей управления многоквартирными домами.	Основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.	Добровольцы — физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности).
3.	Организационно-правовая форма	Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (статья 27 Федерального закона № 131-ФЗ). В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 50 Гражданского кодекса территориальные общественные самоуправления относятся к числу общественных организаций.	Государственная регистрация товарищества собственников жилья осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц (ЖК РФ). Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья (статья 50 ГК РФ).	Может являться юридическим лицом. Общественная организация — одна из организационно-правовых форм общественных объединений.	Граждане и юридические лица вправе свободно осуществлять благотворительную деятельность индивидуально или объединившись, с образованием или без образования благотворительной организации. Добровольцами могут быть только физические лица. Условия осуществления добровольцем благотворительной деятельности от своего имени могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре, который заключается между добровольцем и благополучателем и предметом которого является безвозмездное выполнение добровольцем работ и (или) оказание услуг в интересах благополучателя.

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
4.	Порядок учреждения	<p>Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.</p> <p>Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.</p> <p>Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.</p> <p>Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.</p>	<p>Решение о создании товарищества собственников жилья принимается собственниками помещений в многоквартирном доме на их общем собрании. Такое решение считается принятым, если за него проголосовали соответствующие помещения в доме, обладающие более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в таком доме.</p> <p>Собственники помещений в многоквартирном доме могут создать только одно товарищество собственников жилья.</p>	<p>Создаются по инициативе их учредителей, как физических лиц (в количестве не менее трех), так и юридических лиц — общественных объединений.</p> <p>Решения об учреждении общественного объединения, его устава, руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании.</p> <p>С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным.</p> <p>осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные законом.</p>	<p>Деятельность физических лиц-добровольцев не подлежит государственной регистрации.</p>

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
5.	Регистрация в органах местного самоуправления	Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления	Органы местного самоуправления могут иметь информацию (вести учет) о ТСЖ, находящихся на территории муниципального образования, но процедура регистрации ТСЖ в органах местного самоуправления не предусмотрена.	Регистрация общественных объединений в органах местного самоуправления не предусмотрена.	Регистрация в органах местного самоуправления не предусмотрена.
6.	Территориальные пределы деятельности	Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. В пределах установленной территории может действовать только один ТОС	Собственники помещений в одном многоквартирном доме могут создать только одно товарищество собственников жилья. Товарищество собственников жилья может быть создано: - собственниками помещений в одном многоквартирном доме; - собственниками помещений в нескольких многоквартирных домах, если данные дома расположены на земельных участках, которые имеют общую границу и в пределах которых имеются элементы инфраструктуры, которые предназначены для совместного использования собственниками помещений в данных домах; - собственниками нескольких расположенных близко жилых домов, дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражами и другими объектами, если данные дома расположены на земельных участках, которые имеют общую границу и в пределах которых имеются элементы инфраструктуры, которые предназначены для обслуживания более чем одного жилого дома.	В законодательстве отсутствуют требования о необходимости определения территориальных пределов (границ) деятельности общественных объединений. При этом, под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.	Не имеет ограничений

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
7.	Субъект (участник, член)	Законодательство о ТОС не содержит различий между участниками, членами ТОСа. Основным субъектом ТОСа является население или жители соответствующей территории, достигшие шестнадцатилетнего возраста.	Собственник жилого или нежилого помещения в доме (физическое и/или юридическое лицо), подавший заявление о вступлении в товарищество собственников жилья. Членство в товариществе собственников жилья прекращается с момента подачи заявления о выходе из членов товарищества или с момента прекращения права собственности члена товарищества на помещение в многоквартирном доме.	Граждане, достигшие 18 лет (молодежных общественных объединений — достигшие 14 лет, детских — 8 лет), и юридические лица, иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, за исключением случаев, установленных договорами Российской Федерации или федеральными законами. Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.	Граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей.
8.	Органы управления	Органами управления ТОС являются органы территориального общественного самоуправления, которые избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Могут регистрироваться как юридические лица.	Органами управления ТСЖ являются: - высший орган управления — Общее собрание членов товарищества, - коллегиальный исполнительный орган управления — правление товарищества.	Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание членов общественного объединения. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган. Может избираться лицо, действующее от имени общественного объединения без доверенности.	Не предусмотрены органы управления добровольцами — физическими лицами



№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
9.	Права и обязанности участников (членов) и органов	<p>В законодательстве не закреплены права индивидуальных членов ТОС.</p> <p>К исключительным полномочиям собрания, кооперации граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;</li> <li>2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;</li> <li>3) избрание органов территориального общественного самоуправления;</li> <li>4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;</li> <li>5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчетов о ее исполнении;</li> <li>6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.</li> </ol> <p>Органы территориального общественного самоуправления:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;</li> <li>2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;</li> <li>3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность,</li> </ol>	<p>В ЖК РФ регулируются права и обязанности ТСЖ и выделяются права членов ТСЖ и не являющихся членами ТСЖ собственников помещений в многоквартирном доме.</p> <p>1. ТСЖ вправе:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) заключать в договор управления многоквартирным домом и иные обеспечивающие управление многоквартирным домом, в том числе содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, договоры;</li> <li>2) определять смету доходов и расходов на год, в том числе необходимые расходы на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, затраты на капитальный ремонт и реконструкцию многоквартирного дома, специальные взносы и отчисления в резервный фонд, а также расходы на другие установленные уставом товарищества цели;</li> <li>3) устанавливать на основе принятой сметы доходов и расходов на год товарищества размеры платежей и взносов для каждого собственника помещения в многоквартирном доме в соответствии с его долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме;</li> <li>4) выполнять работы для собственников помещений в многоквартирном доме и предоставлять им услуги;</li> <li>5) пользоваться предоставляемыми банками кредитами в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством;</li> <li>6) передавать по договору материальные и денежные средства лицам, выполняющим для товарищества работы и предоставляющим товариществу услуги;</li> </ol>	<p>Законом предусмотрено два различных «набора правомочий» для зарегистрированных в качестве юридических лиц, и для общественных организаций, не обладающих статусом юридического лица. Установлены обязанности общественных организаций. Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- свободно распространять информацию о своей деятельности;</li> <li>- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренном законодательством;</li> <li>- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;</li> <li>- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;</li> <li>- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;</li> <li>- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;</li> </ul>	<p>Благотворительная организация вправе осуществлять благотворительную деятельность, направленную на достижение целей, ради которых она создана, а также благотворительную деятельность, направленную на достижение целей, предусмотренных законодательством.</p> <p>Благотворительная организация вправе заниматься деятельностью по привлечению ресурсов и ведению внебюджетных операций.</p> <p>Благотворительная организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям. Для создания материальных условий реализации благотворительных целей благотворительная организация вправе учреждать хозяйственные общества. Не допускается участие благотворительной организации в хозяйственных обществах совместно с другими лицами.</p> <p>Благотворительная организация не вправе расходовать свои средства и использовать свое имущество для поддержки политических партий, движений, групп и кампаний. К компетенции высшего органа управления благотворительной организацией относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>изменение устава благотворительной организации; образование исполнительных органов благотворительной организации; ее контрольно-ревизионных органов и досрочное прекращение их полномочий; утверждение благотворительных программ;</li> </ul>

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
	<p>направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;</p> <p>4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.</p>	<p>7) продавать и передавать во временное пользование, обменивать имущество, принадлежащее товариществу.</p> <p>А также в случаях, если это не нарушает права и законные интересы собственников помещений в многоквартирном доме, ТСЖ вправе:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) предоставлять в пользование или ограниченное пользование часть общего имущества в многоквартирном доме;</li> <li>2) в соответствии с требованиями законодательства в установленном порядке наделять, перестраивать часть общего имущества в многоквартирном доме;</li> <li>3) получать в пользование либо получить или приобрести в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме земельные участки для осуществления жилищного строительства, возведения хозяйственных и иных построек и их дальнейшей эксплуатации;</li> <li>4) осуществлять в соответствии с требованиями законодательства от имени и за счет собственников помещений в многоквартирном доме застройку прилегающих к такому дому выделенных земельных участков;</li> <li>5) заключать сделки и совершать иные отвечающие целям и задачам товарищества действия.</li> </ol> <p>ТСЖ вправе в судебном порядке требовать принудительного возмещения обязательных платежей и взносов в случае неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме своих обязанностей по участию в общих расходах, а также полного возмещения причиненных ему убытков в результате неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме обязательств по уплате обязательных платежей и взносов и оплате иных общих расходов.</p>	<p>7) продавать и передавать во временное пользование, обменивать имущество, принадлежащее товариществу.</p> <p>А также в случаях, если это не нарушает права и законные интересы собственников помещений в многоквартирном доме, ТСЖ вправе:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) предоставлять в пользование или ограниченное пользование часть общего имущества в многоквартирном доме;</li> <li>2) в соответствии с требованиями законодательства в установленном порядке наделять, перестраивать часть общего имущества в многоквартирном доме;</li> <li>3) получать в пользование либо получить или приобрести в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме земельные участки для осуществления жилищного строительства, возведения хозяйственных и иных построек и их дальнейшей эксплуатации;</li> <li>4) осуществлять в соответствии с требованиями законодательства от имени и за счет собственников помещений в многоквартирном доме застройку прилегающих к такому дому выделенных земельных участков;</li> <li>5) заключать сделки и совершать иные отвечающие целям и задачам товарищества действия.</li> </ol> <p>ТСЖ вправе в судебном порядке требовать принудительного возмещения обязательных платежей и взносов в случае неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме своих обязанностей по участию в общих расходах, а также полного возмещения причиненных ему убытков в результате неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме обязательств по уплате обязательных платежей и взносов и оплате иных общих расходов.</p>	<p>- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти; - участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законом, установленном Российской Федерации.</p> <p>Для осуществления уставных целей общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, имеет право:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- свободно распространять информацию о своей деятельности;</li> <li>- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования;</li> <li>- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;</li> <li>- осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;</li> <li>- выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.</li> </ul>	<p>утверждение годового плана, бюджета благотворительной организации и ее годового отчета; принятие решений о создании коммерческих и некоммерческих организаций, об участии в таких организациях, открытии филиалов и представительств; принятие решений о реорганизации и ликвидации благотворительной организации (за исключением благотворительного фонда). Члены высшего органа управления благотворительной организацией выполняют свои обязанности в этом органе в качестве добровольцев. В составе высшего органа управления благотворительной организацией может быть не более одного работника ее исполнительных органов (с правом либо без права решающего голоса). Члены высшего органа управления благотворительной организацией и должностные лица благотворительной организации не вправе занимать штатные должности в администрации коммерческих и некоммерческих организаций, учредителем (участником) которых является эта благотворительная организация.</p>

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
10.	Наличие/отсутствие публично-властных полномочий	Властные полномочия отсутствуют. Органы ТОС обладают правом правотворческой инициативы в органах местного самоуправления, могут привлекаться органами местного самоуправления для информирования населения, выявления его мнения по отдельным вопросам.	<p>1. Члены товарищества собственников жилья и не являющиеся членами товарищества собственники помещений в многоквартирном доме имеют право получать от органов управления товарищества информацию о деятельности товарищества в порядке и в объеме, которые установлены ЖК РФ и уставом товарищества, обжаловать в судебном порядке решения органов управления товарищества.</p> <p>2. Члены товарищества собственников жилья и не являющиеся членами товарищества собственники помещений в многоквартирном доме имеют право предъявлять требования к товариществу относительно качества оказываемых услуг и (или) выполняемых работ.</p>	Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионный органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Члены общественного объединения имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случаях несоблюдения указанных требований могут быть исключены из общественного объединения в порядке, указанном в уставе.	Властные полномочия отсутствуют.
11.	Обязательность решений	Решения общих Собраний (конференций) ТОС, органов ТОС, принятые ими в пределах своих полномочий, являются обязательными для избранных ими органов, уполномоченных выборных лиц и участников ТОС. Приоритетность исполнения решений отсутствует. Для органов местного самоуправления решения ТОС носят рекомендательный характер.	Решения Общего собрания членов ТСЖ, правления ТСЖ, принятые ими в пределах своих полномочий, являются обязательными для всех собственников жилых и нежилых помещений дома. Для органов местного самоуправления решения ТСЖ носят обязательный характер, в том случае, если в данном доме есть муниципальная собственность.	Решения съезда (конференции) или общего собрания членов общественного объединения, принятые ими в пределах своих полномочий, являются обязательными для избранных ими органов и членов (участников) общественного местного самоуправления решения общественного объединения индифферентны.	Решения высшего органа управления благотворительной организации, являясь обязательными для благотворительной организации. Для органов местного самоуправления решения индифферентны.

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
12.	Источник финансирования	<p>К полномочиям собрания / конференции граждан отнесено утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении. Однако возможные источники доходов ТОС в законодательстве прямо не определены.</p> <p>Одним из источников доходов являются доходы от хозяйственной деятельности по благоустройству территории или иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Эта хозяйственная деятельность может осуществляться органами ТОС как за счет средств граждан, проживающих на территории ТОС, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.</p> <p>На практике широко распространение получили гранты, выделяемые органами ТОС на конкурсной основе органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ</p>	<p>Источником финансирования ТСЖ являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обязательные платежи, вступительные и иные взносы членов ТСЖ;</li> <li>- доходы от хозяйственной деятельности ТСЖ, направленные на осуществление целей, задач и выполнение обязанностей ТСЖ;</li> <li>- субсидии на обеспечение эксплуатации общего имущества в многоквартирном доме, проведение текущего и капитального ремонта, предоставление отдельных видов коммунальных услуг и иные субсидии;</li> <li>- прочие поступления.</li> </ul>	<p>Имущество общественного объединения формируется на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом; добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности; общественного объединения; гражданско-правовых сделок; внешнеэкономической деятельности общественного объединения; других не запрещенных законом поступлений.</p>	<p>Добровольчество основано на безвозмездном выполнении добровольцем работ и (или) оказании услуг в интересах благополучателя.</p>

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
13.	Имущество (собственность)	Вопрос в законодательстве о местном самоуправлении не урегулирован. На органы ТОС, зарегистрированные в качестве юридических лиц, распространяется действие гражданского законодательства.	Товарищество собственников жилья, являющееся юридическим лицом может иметь на праве собственности движимое имущество, а также недвижимое имущество, расположенное внутри или за пределами многоквартирного дома, средства ТСЖ, находящиеся на счете в банке. На основании решения общего собрания членов товарищества собственников жилья в товариществе могут быть образованы специальные фонды, расходуемые на предусмотренные уставом цели. Порядок образования специальных фондов определяется общим собранием членов товарищества.	Общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе. В собственности общественности могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями.	Добровольчество основано на безвозмездном выполнении добровольцем работ и (или) оказании услуг в интересах благополучателя.
14.	Вхождение в систему органов местного самоуправления	Органы ТОС не входят в систему органов местного самоуправления, но в силу закона является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.	Не входят в систему органов местного самоуправления.	Не входят в систему органов местного самоуправления.	Не входят в систему органов местного самоуправления.

№ п/п	Параметр для сравнения	Территориальное общественное самоуправление	Товарищество собственников жилья	Общественные организации	Добровольцы
15.	Ответственность	Ущерб, причиненный действиями или бездействием органов ГОС, возмещается в соответствии с действующим законодательством. Специальные механизмы ответственности отсутствуют.	ТСЖ отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. ТСЖ не отвечает по обязательствам членов товарищества. Члены ТСЖ не отвечают по обязательствам ТСЖ.	Общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с законодательством. В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не обладающими правами юридического лица, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.	Ответственность за добровольческую деятельность физических лиц не предусмотрена

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ<sup>128</sup>**

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления*

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

*Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

### **Законодательные основы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе (федеральный уровень)**

Институт конфликта интересов не является новым для российского права, тем не менее он и сегодня продолжает порождать вокруг себя споры среди теоретиков и практиков. Как справедливо отмечает А.Ф. Ноздрачев, «конфликт интересов» относится к числу наиболее

---

<sup>128</sup> Извлечения из отчета о НИР «Совершенствование механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе», выполненной в рамках Государственного задания РАНХиГС 2017 г.

сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной и муниципальной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности<sup>129</sup>.

Междисциплинарный характер проблемы конфликта интересов естественным образом проявляется в том, что с этой проблематикой одновременно работают специалисты, представляющие как публичное (А.Ф. Ноздрачев, А.М. Куренной, Э.В. Талапина, С.Е. Чаннов и др.), так и частное право (А.В. Габов, Д.И. Дедов, И.С. Шиткина и др.). Универсальное, общеправовое определение понятия «конфликт интересов» дал один из крупнейших специалистов в области предпринимательского права Д.И. Дедов, который предложил понимать его как «противоречие между интересами, которые защищены правом и должны быть удовлетворены действиями другого уполномоченного принципалом лица (поверенного, агента, директора, доверительного управляющего), и личными интересами этого уполномоченного»<sup>130</sup>. Причем, как оговаривает Д.И. Дедов, принципалом в случае конфликта интересов может быть лицо как частного, так и публичного права, и, следовательно, защищаемый интерес может быть, как частным, так и публичным. В публичном праве конфликт интересов имеет первоочередное значение как ключевое понятие антикоррупционного законодательства.

Мониторинг федерального законодательства показал, что в настоящее время урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе в федеральном законодательстве регламентируется Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Трудовым Кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц

<sup>129</sup> Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26–38.

<sup>130</sup> Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 1.



открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть или пользоваться иностранными финансовыми инструментами», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Легальное определение термина «конфликт интересов» дается в статье 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции, Федеральный закон № 273-ФЗ): под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Эта дефиниция обладает достаточной степенью универсальности, требуемой для применения определяемого термина в смежных отраслях законодательства, таких как законодательство о государственной и муниципальной службе, трудовое законодательство, законодательство о государственных корпорациях и др.

Вместе с тем надо отметить, что вплоть до 2015 года в Трудовом кодексе, Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Законе о муниципальной службе были закреплены собственные определения термина «конфликт интересов». Так, в части 1 статьи 14.1 Закона о муниципальной службе в ранее действовавшей редакции конфликт интересов определялся, как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Несмотря на то, что дефиниции, закрепленные в трудовом и служебном законодательстве, принципиально не отличались от определения термина «конфликт интересов», закрепленного в части 1 статьи 10 Закона о противодействии коррупции, с принятием Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов», они были заменены единообразной отсылкой к Федеральному закону № 273-ФЗ. Как отмечает, А.В. Шалаев такое решение законодателя было обусловлено необходимостью преодоления двойственности в правовом регулировании предотвращения конфликта интересов государственных и муниципальных служащих, с одной стороны, и работников госкорпораций, с другой<sup>131</sup>.

Однако поставленная задача обеспечения единообразного определения термина «конфликт интересов» до конца так и не была решена. Так, на сегодняшний день собственное, отличное от дефиниции, данной в Федеральном законе № 273-ФЗ, определение понятия «конфликт интересов» содержится в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Исходя из подпункта 9 пункта 1 статьи 31 этого Закона под конфликтом интересов понимается наличие брачных и родственных связей двух лиц, одним из которых является руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий, а другим — руководитель (член коллегиального исполнительного органа, и т.п.) участника закупки.

Как видно, эта дефиниция принципиально отличается от определения, закрепленного в части 1 статьи 10 Закона о противодействии коррупции, и описывает, по нашему мнению, не столько саму ситуацию конфликта интересов, сколько те фактические условия, в которых она может возникнуть. Выделение исключительно брачных и родствен-

<sup>131</sup> Шалаев А.В. Личная заинтересованность и конфликт интересов: обзор изменений правового регулирования // Делопроизводство и кадры: электрон. журн. 2015. № 10. С. 27–34.

ных связей, как возможных причин возникновения конфликта интересов, и их абсолютизация в определении соответствующего понятия, безусловно, является неудачным решением законодателя, т.к. такой подход фактически исключает из сферы правового регулирования другие причины возникновения конфликта интересов.

Тем не менее, несмотря на то что определение понятия «конфликт интересов» в достаточной степени абстрактное и может быть использовано не только в антикоррупционном, но и в служебном и даже в трудовом законодательстве, нельзя не согласиться с позицией С.Е. Чаннова, который указывает на то, что институт конфликта интересов не может быть сведен исключительно к задачам противодействия коррупции, т.к. конфликт частного и публичного интереса далеко не всегда является следствием преднамеренного противоправного действия соответствующего должностного лица<sup>132</sup>. Априорно карательная направленность антикоррупционного законодательства накладывает свой отпечаток и на содержание понятия «конфликт интересов», в котором практически стирается различие между совершенным и потенциально возможным действием. В определении понятия «конфликт интересов», данном в Законе о противодействии коррупции, фактически ставится знак равенства между ситуацией, когда частный интерес уже повлиял на публичный и ситуацией, когда лишь возникла потенциальная возможность такого влияния. Тем самым, в него уже пре-скриптивно заложена негативная оценка вполне естественной ситуации наличия у должностного лица или служащего помимо публичного еще и частного интереса, укорененного в его личной жизни. Дистанция между этими интересами может быть различной и динамически подвижной, и только когда они пересекаются, возникает собственно конфликт интересов, как результат коррупционного правонарушения.

Наблюдаемое на практике стирание различия между ситуацией потенциального конфликта интересов и собственно ситуацией конфликта интересов является прямым следствием, во-первых, унификации определения понятия «конфликт интересов» на основе антикоррупционного законодательства, а, во-вторых, что более важно — объединения в одной дефиниции двух принципиально различных правовых

---

<sup>132</sup> Чаннов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 110–111.

ситуаций, следствием одной из которых является противоправное действие, а второй — лишь потенциальная возможность правонарушения. Законодательное различие двух этих правовых ситуаций является настоятельной необходимостью современного этапа развития как антикоррупционного, так и служебного законодательства. При этом, в законодательстве о государственной гражданской службе и о муниципальной службе основное внимание, как представляется, должно быть уделено механизмам предотвращения ситуации вхождения в конфликт частного и публичного интересов.

По нашему мнению, положительное влияние на правоприменительную практику могло бы оказать более четкое разделение в законодательстве собственно ситуации конфликта интереса, когда частный интерес служащего негативно повлиял на публичный интерес службы, и ситуации потенциального конфликта интересов, когда возникла сама возможность негативного влияния частного интереса на публичный. При этом, в целях внесения большей ясности в используемые в законодательстве понятия, ситуация потенциального конфликта интересов могла бы быть определена через термин «коллизия интересов».

Под термином «коллизия» обычно понимается столкновение, стечение обстоятельств, противоположных одно другому или несовместимых одно с другим<sup>133</sup>. По своему значению коллизия синонимична слову конфликт, однако не полностью с ним совпадает, т.к. под термином «конфликт» понимается не просто столкновение целей, интересов, мнений и пр., но предельный случай обострения противоречия между ними<sup>134</sup>.

Примером того, как термин «коллизия интересов» используется в правом регулировании, может служить Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12.12.1996<sup>135</sup>. В ст. 5 этого документа государственным должностным лицам предписывается в случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами действовать сообразно с мерами, установленными

<sup>133</sup> Попов М. Полный словарь иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке. М.: Типография Товарищества И.Д. Сытина, 1907.

<sup>134</sup> Философская энциклопедия. В 5-х т. Под редакцией Ф.В. Константинова. М.: Советская энциклопедия. 1960–1970.

<sup>135</sup> Международный кодекс поведения государственных должностных лиц // Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов, которой является любая коллизия между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, проявляющаяся, в частности, в возможности использования государственных денежных средств, собственности, услуг или информации, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением официальных функций.

Четкое разделение в российском законодательстве правовых ситуаций «коллизии интересов» и «конфликта интересов» позволит, как представляется, более эффективно использовать уже существующие механизмы предотвращения вхождения частного интереса служащего и публичного интереса службы в противоречие. Это, к примеру, касается кодексов этики и служебного поведения служащих, которые на сегодняшний день уже приняты в большинстве федеральных органов исполнительной власти и во многих органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. По своей природе конфликт интересов является одной из разновидностей этического конфликта, который представляет собой возникшее противоречие между принципами профессиональной служебной этики, правилами служебного поведения и обстоятельствами, сложившимися в процессе служебной деятельности. Этическая неопределенность возникает в том случае, когда служащий не может установить степень соответствия своего поведения принципам профессиональной служебной этики и правилам служебного поведения. При определенной доработке этические кодексы могли бы включать в себя не только общие принципы профессиональной служебной этики и основные правила служебного поведения, как это сейчас предусмотрено Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренным решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21), но и конкретные рекомендации по определению и выходу из ситуации, когда частный интерес служащего начинает входить в противоречие с публичным интересом службы.

Следует отметить, что произошедшее в последние годы распространение закрепленного в Законе о противодействии коррупции определения понятия «конфликт интересов» на законодательство о государственной гражданской службе и о муниципальной службе име-

ет как положительные, так и отрицательные аспекты. Унификация категориального аппарата способствует единообразному применению норм смежных отраслей законодательства, что, безусловно, упрощает правоприменение. В то же время, конструктивные особенности дефиниции «конфликт интересов», закрепленной в Законе о противодействии коррупции, а также отчетливо выраженный карательный характер этого правового акта, приводят к стиранию границы между правонарушением, заключающемся в подчинении публичного интереса частному, и ситуацией, когда возникает потенциальная возможность для столкновения публичного и частного интересов. Для преодоления этого негативного эффекта в законодательстве необходимо четко разделить стадию потенциального конфликта интересов (для обозначения которой мы предлагаем ввести термин «коллизия интересов») и стадию конфликта интересов в собственном смысле. Не менее важным является развитие общей правовой культуры государственных и муниципальных служащих, в том числе, посредством распространения практики принятия этических кодексов, содержащих конкретные рекомендации по разрешению конфликта интересов.

Унификация регулирования базовых антикоррупционных процедур для государственной и муниципальной службы в условиях дотационности большей части российских муниципалитетов и прямо связанного с отсутствием должного финансирования дефицита квалифицированных кадров в органах местного самоуправления позволяет обеспечить единство правоприменения за счет прямого заимствования норм федерального и регионального законодательства в муниципальных правовых актах. Однако далеко не всегда такая имплементация является удачным решением, позволяющим учесть особенности муниципального уровня и обеспечить реализацию не только «буквы», но и «духа» закона. Действующее в данной сфере законодательство нуждается в дальнейшем развитии, прежде всего, в части совершенствования механизмов информирования о конфликте интересов и его урегулирования на муниципальной службе с учетом особенностей организации муниципальной службы как особо вида публичной службы.

К примеру, нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава уни-

ципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы (часть 3.1. статьи 14.1 Закона о муниципальной службе). В случае, если муниципальный служащий, являющийся представителем нанимателя, занимает должность главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, применение к нему вышеуказанной меры ответственности приведет к досрочному прекращению его полномочий. Вместе с тем такое основание не включено в закрытый перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, закрепленный в части 10 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 131-ФЗ), что создает коллизию права и потенциальные проблемы в правоприменительной практике.

Следует отметить, что в соответствии с Законом о муниципальной службе депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами с правом решающего голоса, не являются муниципальными служащими, поэтому в законодательстве неурегулированными остаются ситуации, при которых личная заинтересованность (прямая или косвенная) выборных должностных лиц или членов выборных органов местного самоуправления влияет или может повлиять на объективное исполнение их должностных обязанностей.

Для обеспечения единообразных механизмов борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе предлагается руководствоваться подходом Конвенции ООН против коррупции (пункт «а» статьи 2), и включать в круг публичных должностных лиц, к которым применяются ограничения и налагаются обязательства в связи

с замещением определенных должностей, любых назначаемых или избираемых лиц, выполняющих какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

Заложенный в Конвенции ООН подход позволяет более системно подойти к вопросу об учете антикоррупционной составляющей при регулировании правового статуса должностных лиц, непосредственно реализующих публично-властные полномочия или обеспечивающих исполнение этих полномочий. В частности, на муниципальном уровне к числу таких лиц могут быть отнесены депутаты представительных органов местного самоуправления, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, лица, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в муниципальных учреждениях, муниципальных предприятиях и других организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед органами местного самоуправления.

Кроме того, в логике, предлагаемой Конвенцией ООН, в законодательстве могут быть урегулированы вопросы, связанные с введением антикоррупционных ограничений и необходимостью уведомления о конфликте интересов для таких специальных субъектов муниципального права, как старосты в населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, и органы территориального общественного самоуправления, которые, не являясь должностными лицами органов власти, тем не менее в ряде случаев становятся получателями и распорядителями средств местных и региональных бюджетов.

### **Особенности предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе на региональном и муниципальном уровне**

В ходе проведенного исследования были проанализированы правовые акты субъектов Российской Федерации всех федеральных округов, включенные в справочную правовую систему «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство», и муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе. Такой охват позво-



лил как выделить общие тенденции (подтверждаемые, в том числе, и материалами судебной практики), так и выявить механизмы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе, имеющиеся в отдельных регионах или муниципальных образованиях.

Основной круг вопросов, связанных с выявлением, предотвращением конфликтов интересов, наказанием лиц, допустивших конфликт интересов, в региональном законодательстве и муниципальных правовых актах урегулирован, однако различается степень регулирования. Часто встречаются воспроизведения норм федерального законодательства в региональных или муниципальных правовых актах, что приводит к умалению юридической силы соответствующей нормы. Термин «конфликт интересов» встречается в основном в нормативных правовых актах, регулирующих отдельные вопросы муниципальной службы, а также определяющих статус лиц, замещающих муниципальные должности, реже в документах антикоррупционной тематики.

О конфликте интересов говорится и в государственных и в муниципальных программах, причем если в одних документах в качестве отчетного показателя работы предлагаются количественные показатели (чем больше заседаний, выявленных конфликтов, тем лучше), то в других на первое место выходит реальная эффективность деятельности и полное отсутствие заседаний конфликтных комиссий, что является показателем отсутствия конфликтов на местах, их своевременное предотвращение.

Анализ нормативных правовых актов регионального уровня и муниципальных правовых актов субъектов Российской Федерации, позволил сделать следующие выводы:

1. Во многих субъектах Российской Федерации основным документом, регулирующим вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, является региональный закон о муниципальной службе.

2. В большинстве законов о муниципальной службе субъектов Российской Федерации урегулированы следующие основные правовые ситуации, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов на муниципальной службе:

— меры, которые обязан предпринять муниципальный служащий для предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

— порядок образования и работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органе местного самоуправления;

— порядок проверки соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о муниципальной службе и антикоррупционным законодательством;

— ответственность за несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и порядок привлечения к ней муниципального служащего;

— порядок согласования комиссией по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов замещения на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнения в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего.

3. Значительный объем правового регулирования вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации приходится на нормативные правовые акты высших должностных лиц соответствующих субъектов Российской Федерации, которыми регулируются многие важнейшие вопросы. В указанных актах антикоррупционной направленности содержится большое количество рекомендательных норм, адресованных органам местного самоуправления.

4. Муниципальные образования субъектов Российской Федерации при регулировании вопроса предотвращения и урегулирования конфликтов интересов, как правило, идут по пути либо принятия комплексного муниципального правового акта, регулирующего вопросы противодействия коррупции, либо включения норм, посвященных конфликту интересов, в комплексный муниципальный правовой акт о муниципальной службе, либо путем принятия нескольких муниципальных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты предотвращения и урегулирования конфликтов интересов.

При этом, муниципалитеты очень часто непоследовательны в правовом регулировании. Органы местного самоуправления принимают решения по одним вопросам конфликта интересов и оставляют без внимания другие.

5. В муниципальных правовых актах, как правило, более подробно, чем в региональных законах и нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулируются процедурные вопросы, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов. К примеру, муниципальные правовые акты о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов чаще всего не только определяют порядок формирования и требования к составу комиссий, но и прописывают порядок ее работы, что обычно остается неурегулированным в региональном законодательстве.

6. Муниципальными правовыми актами нередко регулируются нетиповые вопросы, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов на муниципальной службе. В качестве примера можно привести правовые акты, определяющие порядок выполнения муниципальным служащим иной оплачиваемой работы, порядок проведения антикоррупционного мониторинга в муниципальном образовании, устанавливающие правила исчисления денежного содержания муниципального служащего на период урегулирования конфликта интересов при отстранении от замещаемой должности муниципальной службы. Особо стоит отметить опыт принятия в некоторых муниципальных образованиях или в отдельных органах местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения муниципальных служащих.

7. Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов включаются как в государственные, так и в муниципальные программы развития государственной (муниципальной) службы и совершенствования государственного (муниципального) управления, причем если в одних документах в качестве отчетного показателя работы предлагаются количественные показатели (чем больше заседаний, выявленных конфликтов, тем лучше), то в других на первое место поставлена реальная эффективность деятельности, основным критерием которой является полное отсутствие заседаний конфликтных ко-

миссий, которое рассматривается как показатель или отсутствия конфликтов, или их своевременного предотвращения.

8. Многие муниципальные правовые акты антикоррупционного содержания официально не опубликованы. Вместе с тем, исходя из части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые акты, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. Большинство антикоррупционных муниципальных правовых актов в той или иной мере затрагивают права граждан, а следовательно, в обязательном порядке должны публиковаться. В противном случае они не подлежат применению.

### **Особенности организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов**

Отдельный блок законодательства составляют акты, определяющие порядок создания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, которые создаются в целях соблюдения требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. На федеральном уровне их создание предусмотрено Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Исходя из принципа взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы, единство ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, предполагает и единство процедур урегулирования конфликта интересов. В свою очередь, в отношении муниципальной службы и в пункте 8 Указа Президента № 821, и в части 4 статьи 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной служ-

бе) закреплена диспозитивная норма, предусматривающая возможность, но не необходимость образования в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальным правовым актом, конфликтных комиссий в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования. Тем самым вопрос о создании конфликтной комиссии отнесен с уровня федерального законодательства на региональный и местный уровень нормотворчества. Исходя из части 4 статьи 14.1 Федерального закона о муниципальной службе, порядок образования таких комиссий определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Примером ситуации, когда необходим взвешенный подход к прямому заимствованию антикоррупционных норм федерального законодательства в муниципальных правовых актах является правовое регулирование создания и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Федеральным законодательством вопрос о создании конфликтной комиссии отнесен с уровня федерального законодательства на региональный и местный уровень нормотворчества. Исходя из части 4 статьи 14.1 Федерального закона о муниципальной службе порядок образования таких комиссий определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Анализ правоприменительной практики показывает, что субъекты Российской Федерации по-разному пользуются своим правом регламентировать порядок создания конфликтных комиссий. К примеру, часть 4 статьи 13.1 Закона Республики Тыва от 12 января 2000 г. № 389 «О муниципальной службе (новая редакция)» предусматривается обязанность органов местного самоуправления создавать комиссии. В то время, как согласно статьи 10-2 Закона Владимирской области от 30 мая 2007 № 58-ОЗ «О муниципальной службе во Владимирской области» для обеспечения соблюдения муниципальными служащими общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, определяемом муниципальным правовым актом, могут образовываться

ся комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов.

В случае образования комиссии, положение о комиссии, состав и порядок работы утверждаются правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования<sup>136</sup>, правовым актом соответствующего органа местного самоуправления, контрольно-счетного органа муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования<sup>137</sup>. В качестве родового понятия для вышеперечисленных актов в законодательстве субъектов РФ о муниципальной службе фигурирует и понятие «муниципальный правовой акт»<sup>138</sup>.

Заслуживающим внимания является подход, согласно которому комиссия по урегулированию конфликтов интересов образовывается в порядке, установленном представительным органом муниципального образования, но решение о ее образовании принимает представитель нанимателя (работодатель), которым в силу статьи 2 Закона о муниципальной службе может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя)<sup>139</sup>. Использование в рассматриваемой норме термина «представитель нанимателя (работодатель)», как представляется, позволяет охватить все возможные субъекты принятия решения без ограничения их состава, поскольку в зависимости от специфики должностных обязанностей муниципальных служащих можно предположить ситуацию, в которой может потребоваться создание нескольких комиссий по урегулированию конфликтов интересов. По нашему мнению, этот вариант по причинам, о которых будет сказано ниже, является более правильным.

<sup>136</sup> Часть 2 статьи 14.1 Закон Рязанской области от 17.10.2007 № 136-ОЗ «О муниципальной службе в Рязанской области».

<sup>137</sup> См., напр.: часть 9 статьи 13 Закон Нижегородской области от 03.08.2007 № 99-3 «О муниципальной службе в Нижегородской области».

<sup>138</sup> Часть 5 статьи 14 Закон Кировской области от 08.10.2007 № 171-ЗО «О муниципальной службе в Кировской области».

<sup>139</sup> Части 4 и 5 статьи 14.1 Закона Мурманской области от 29 июня 2007 г. № 860-01-ЗМО «О муниципальной службе в Мурманской области».

Анализ показывает, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования по-разному подходят к вопросу образования в органах местного самоуправления комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов. С одной стороны, отсутствие таких комиссий, формально не являющееся нарушением законодательства о муниципальной службе, тем не менее лишает муниципального служащего в ряде случаев возможности наиболее оптимальным образом предотвратить конфликт интересов либо разрешить его, а следовательно, ведет к ущемлению его прав. Но, с другой стороны, сегодня во многих муниципальных образованиях по объективным причинам не могут быть выполнены принципиальные требования, касающиеся организации работы конфликтных комиссий, без соблюдения которых их деятельность превращается в профанацию борьбы с коррупцией.

К примеру, в актах, определяющих состав и порядок работы комиссий, особо отмечается, что формировать комиссии следует таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения<sup>140</sup>. Но если на федеральном и региональном уровне вполне реализуемым является требование о включении в состав комиссии представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой, то на муниципальном уровне исполнить его часто бывает просто невозможно. В некоторых случаях муниципалитеты испытывают сложности даже с укомплектованием подобных комиссий должностными лицами кадровой службы органа местного самоуправления, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Соответственно, автоматическое перенесение с федерального на муниципальный уровень нормы о необходимости вхождения в состав комиссии не менее чем  $\frac{1}{4}$  членов, не замещающих должно-

---

<sup>140</sup> См., например, приказ Минтруда России от 25 января 2017 г. № 74н «Об утверждении Положения о Комиссии Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по соблюдению требований к служебному (должностному) поведению федеральных государственных гражданских служащих и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов».

сти муниципальной службы, изначально является невыполнимым для многих органов местного самоуправления требованием<sup>141</sup>.

На практике даже в тех случаях, когда в муниципальных правовых актах закреплена норма об обязательности вхождения в состав комиссии по урегулированию конфликта интересов какого-то количества независимых экспертов (как правило, не менее одной четверти), реально действующие комиссии формируются исключительно из сотрудников органа местного самоуправления, при котором данная комиссия образуется.

Одним из индикаторов расхождения между реальной практикой правоприменения и правовыми актами, устанавливающими общие требования к составу комиссий по урегулированию конфликтов интересов при органах местного самоуправления, является отсутствие в положении о комиссии, нормы, определяющей минимально необходимое число независимых экспертов, требующихся для признания заседания соответствующей комиссии состоявшимся.

Другая проблема, связанная с участием независимых экспертов в муниципальных комиссиях по урегулированию конфликта интересов, заключается в отсутствии в правовых актах, регулирующих деятельность комиссий, требований к профессиональной компетенции независимых экспертов и порядка ее подтверждения. В региональном законодательстве и муниципальных актах, как правило, остаются неурегулированными важнейшие вопросы обеспечения независимости привлеченных экспертов и их ответственности, в том числе вопрос об оплате их труда.

Безусловно конфликтные комиссии могут работать, и не имея в своем составе независимых экспертов, однако именно их участие в работе этой антикоррупционной структуры обеспечивает должный уровень объективности и открытости при рассмотрении крайне сложных и болезненных как для муниципальных служащих, так и для соответствующего органа местного самоуправления вопросов о противодействии коррупции. Но, помещая в нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации и (или) муниципальной правовой акт требование о включении в состав конфликтной комиссии независимых экспертов, нормотворец должен изначально отдавать себе отчет, каким образом данное требование будет реализовываться на практике.

<sup>141</sup> Часть 5 статьи 14.1 Закона Мурманской области от 29.06.2007 № 860-01-ЗМО «О муниципальной службе в Мурманской области»; часть 7 статьи 8.1 Закона Воронежской области от 28.12.2007 № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области».



Приведенные выше доводы имеют прямое отношение и в целом к вопросу о создании в органе местного самоуправления конфликтной комиссии. Одновременно являясь эффективным антикоррупционным механизмом и важной инстанцией для защиты прав муниципальных служащих, к сожалению, конфликтная комиссия объективно не может быть создана во всех органах местного самоуправления. Это обусловлено, во-первых, небольшим количеством муниципальных служащих во многих муниципальных образованиях Российской Федерации<sup>142</sup>, что делает просто бессмысленным комиссионный порядок рассмотрения вопроса о конфликте интересов, а во-вторых, дотационностью местных бюджетов, в условиях которой практически не реализуема возможность привлечения внешних экспертов для формирования конфликтных комиссий. Нам представляется, что в условиях диспозитивности федерального правового регулирования, закрепление на региональном или муниципальном уровне формальных норм, изначально не имеющих перспектив для реализации на практике, является недопустимым, так как подталкивает органы местного самоуправления к имитации антикоррупционной деятельности, что снижает правовую и социальную значимость этого института в глазах муниципальных служащих.

Справедливости ради, необходимо признать, что причины нерелективного копирования норм федерального законодательства нередко обусловлены не отсутствием у специалистов региональных или местных органов власти должной квалификации, а опасениями получить протест со стороны контрольно-надзорных органов. Нередко даже в тех случаях, когда федеральным законодательством прямо предусматривается возможность самостоятельного регулирования каких-либо вопросов на муниципальном уровне, контрольно-надзорные органы настаивают на формальном следовании положениям вышестоящего нормативного правового акта. Безусловно, такой подход контрольно-надзорных органов не может быть признанным продуктивным, т.к. он обеспечивает лишь формальное следование букве закона, что не является достаточным для эффективной борьбы с коррупцией на муниципальной службе.

---

<sup>142</sup> Согласно Информационно-аналитическим материалам о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации Министерства юстиции Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) в среднем на каждое городское поселение сегодня в России приходится 9, а на сельское поселение 3 муниципальных служащих.

Учитывая изложенное, можно рекомендовать органам местного самоуправления при определении порядка выявления и урегулирования конфликта интересов следующее:

во-первых, на этапе разработки муниципального правового акта, регулирующего порядок выявления и урегулирования конфликта интересов, реально оценить возможность формирования в органах местного самоуправления полноценных конфликтных комиссий, способных на коллегиальной основе и достаточно квалифицированно рассматривать спорные ситуации, связанные с конфликтом интересов;

во-вторых, пользуясь отсутствием в федеральном законодательстве императивного требования, стараться воздерживаться от закрепления в муниципальных правовых актах норм об обязательном включении в состав конфликтных комиссий в органах местного самоуправления независимых экспертов, если их участие не может быть фактически обеспечено в силу объективных особенностей соответствующего муниципального образования (например, из-за его отдаленности, низкой транспортной доступности, высокой дефицитности местного бюджета и иных причин);

в-третьих, при подготовке муниципальных правовых актов, регулирующих порядок формирования и деятельности конфликтных комиссий, целесообразно предусматривать также нормы, направленные на обеспечение независимости привлеченных экспертов и их ответственного отношения к работе, а также определяющие материально-технические условия участия независимых экспертов в деятельности комиссий.

Обобщая сказанное выше, следует отметить, что воспроизведение норм федерального законодательства о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов в нормативных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах само по себе является нормальной практикой, и во многих случаях это более рациональное решение, чем создание новых норм при наличии апробированных и вполне эффективно действующих аналогов, однако подобное заимствование необходимо осуществлять критично, с учетом специфики каждого органа местного самоуправления.

## Конфликт интересов в решениях Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции

Судебная практика является своеобразным «зеркалом» законодательства, отражающим все его дефекты. Действующее законодательство должно отвечать критерию четкости, ясности, определенности; неопределенность нормы, пробельность и коллизийность законодательства приводит к нарушению прав и законных интересов, возникновению судебных споров.

Проблема правовой определенности законодательства — одна из центральных проблем юриспруденции, как научной, так и практической. Стабильное и четкое законодательство, без недомолвок и двусмысленностей является залогом упорядоченной гармоничной деятельности органов власти и ограничения их произвола, а также правовой защищенности человека, его уверенности в безопасности<sup>143</sup>. Для законодателя, требование определенности правовых норм — это важная цель и одновременно показатель качества, эффективности законотворческой деятельности<sup>144</sup>. В одном из дел Конституционный Суд указал, что дефекты закона, в том числе пробелы могут приводить в процессе правоприменения к нарушениям конституционных прав и свобод, поэтому может быть признана неконституционной практика применения такого закона<sup>145</sup>.

Введение в действующее законодательство новой юридической конструкции «конфликт интересов», породило и судебные споры. Многозначность позиций и подходов низовых уровней судов общей юрисдикции привело к принятию Верховным Судом РФ Обзора практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением

---

<sup>143</sup> *Нарутто С.В.* К вопросу о правовой определенности законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 9.

<sup>144</sup> *Бондарь Н.С.* Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

<sup>145</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой.

дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции<sup>146</sup>.

При рассмотрении дел, связанных с наличием и отсутствием конфликта интересов, судами исследуется разный круг вопросов: понятие конфликта интересов, личной заинтересованности; особенности поступления на службу; применение мер ответственности; увольнение со службы (прекращение трудовых или служебных отношений).

Важно подчеркнуть, что вопросы конфликта интересов рассматриваются как в отношении государственных, так и муниципальных служащих. Несмотря на то, что у государственных и муниципальных служащих есть существенные различия в правовом статусе, а в отношении каждого вида службы действует собственное законодательство, подходы, вырабатываемые в отношении государственных гражданских служащих, применяются судами и в отношении муниципальных. Это основано на принципе единства системы органов публичной власти, взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Рассмотрим особенности правоприменительной практики на конкретных примерах.

*1. Решения Конституционного Суда РФ.* В своей практике Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к проблеме конфликта интересов. Изначально доктрина «конфликта интересов» применялась при рассмотрении дел, связанных с проверкой конституционности гражданского законодательства. В частности, впервые Конституционный Суд использовал соответствующее понятие в Постановлении от 10.04.2003 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с жалобой открытого акционерного общества "Приаргунское"»<sup>147</sup>. Однако по мере развития российского антикоррупционного законодательства в практике Конституционного Суда стали появляться решения, в которых институт «конфликта интересов» рассматривается уже применительно к публично-правовым отношениям.

<sup>146</sup> Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции. Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 //Администратор образования. 2017. № 2.

<sup>147</sup> Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004.

Одним из первых решений Конституционного Суда, в котором «конфликт интересов» рассматривался применительно к сфере публичного права, стало Постановление от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». В этом решении Конституционный Суд формирует несколько правовых позиций, имеющих важное значение для развития правового института «конфликта интересов».

Во-первых, в нем делается вывод о том, что установленный для депутатов Государственной Думы запрет на участие в деятельности коммерческой организации путем вхождения в состав органов управления, пребывание в которых невозможно без специального волеизъявления лица, или осуществление в коммерческой организации таких управленческих функций без формального вхождения в состав органа управления, а также в любом случае — на участие в работе высшего органа управления (например, общего собрания акционеров), соответствует требованиям статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Этот запрет направлен на предотвращение конфликта интересов и обеспечение самостоятельности и независимости депутатов Государственной Думы, действующих на основе свободного мандата в интересах государства и общества в целом, и тем самым на обеспечение нормального функционирования Федерального Собрания — парламента Российской Федерации. Формулируя эту позицию Конституционный Суд обращает внимание на следующие моменты:

1. Гражданин, добровольно избирая для себя род занятий, связанный с отправлением публичных функций, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус. В частности, в отношении депутатов Государственной Думы это означает, что в случае решения заняться деятельностью, несовместимой со статусом депутата, парламентарий имеет возможность, как при принятии депутатского мандата после избрания, так и в дальнейшем, сделать осознанный выбор между сохранением депутатских полномочий и иной деятельностью.

2. В тех случаях, когда депутат Государственной Думы фактически лично участвует в осуществлении предпринимательской деятель-

ности коммерческой организацией или способствует ей (независимо от того, является он учредителем либо участником такой организации или нет), он, по сути, действует в интересах этой коммерческой организации, а следовательно, осуществляет деятельность недопустимую для лица, наделенного статусом депутата Государственной Думы.

3. Запрет, связанный с невозможностью совмещения депутатской деятельности, которую парламентарии осуществляют на профессиональной постоянной основе, и иной оплачиваемой деятельности (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности), подразумевает не только работу в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, либо гражданско-правовой договор, связанный с выполнением работ, оказанием услуг, но и другую не запрещенную законом направленную на получение дохода экономическую деятельность, включая предпринимательскую, занятие которой может привести к коллизии имущественных интересов депутата и публичных интересов.

4. Если устранение от участия в работе общего собрания хозяйственного общества без ущерба для его деятельности или имущественных интересов самого акционера (участника) фактически невозможно, то депутат Государственной Думы должен передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление.

5. Само по себе владение акциями (долями участия в уставном капитале), обуславливающее право принимать участие в работе общего собрания хозяйственного общества, не может рассматриваться как обстоятельство, нарушающее требования действующего законодательства и автоматически приводить к досрочному прекращению полномочий депутата Государственной Думы. Однако в случае, если владение приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставном капитале организации) может привести к конфликту интересов, парламентарий обязан передать их в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Осуществление депутатом Государственной Думы деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией без вхождения в состав органа управления коммерческой организации или участия в работе общего собрания хозяйственного общества, также нарушает баланс конституционно защищаемых ценностей.

Во-вторых, запрет на занятие преподавательской, научной и иной творческой деятельностью в тех случаях, когда ее финансирование осуществляется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации, законодательно установленный для широкого круга лиц, деятельность (работа) которых связана с обеспечением функций государства, не противоречит Конституции, т.к. направлен на предотвращение реальных и потенциальных конфликтов интересов иностранного государства или иного иностранного субъекта, осуществляющего финансирование соответствующей деятельности, и интересов России, т.е. преследует конституционно оправданную цель — обеспечение безопасности государства.

В-третьих, ситуации, когда депутат в силу объективных обстоятельств не мог знать, что финансирование преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которой он занимается, производится исключительно из иностранных источников, претерпевание им негативных последствий в виде прекращения депутатских полномочий, противоречит принципам справедливости и соразмерности и тем самым нарушает гарантии статуса депутата Государственной Думы, вытекающие из статей 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи.

Позиции, сформированные Конституционным Судом в Постановлении от 27.12.2012 № 34-П, прежде всего, в отношении депутатов Государственной Думы, получили свое развитие в Постановлении от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан». В этом решении Конституционный Суд указал на то, что специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых ком-

пенсирруется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. В этой связи, возложение на государственных (муниципальных) служащих, наряду с обязанностью уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о возникшем конфликте интересов, обязанности представлять соответствующие сведения, неисполнение которой влечет определенные правовые последствия, направлено на обеспечение эффективного функционирования механизма народовластия и является одной из основных мер профилактики коррупции. В Постановлении также подчеркивается, что контроль со стороны государства за имущественным положением государственных (муниципальных) служащих призван повысить эффективность противодействия коррупции, основанного на принципах приоритетного применения мер по ее предупреждению, комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением и предотвратить риски, связанные с неправомерным влиянием на государственных (муниципальных) служащих и тем самым — с возможностью сращивания публичной власти и бизнеса.

Приведенная выше правовая позиция также отражена в Определении Конституционного Суда РФ от 29.05.2014 № 1002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фонова Алексея Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 13 части 1 статьи 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"», в Определении от 25.10.2016 № 2245-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баркова Александра Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 27.1 Федерального закона "О муниципальной службе Российской Федерации"» и в Определении от 26.01.2017 № 34-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тимчук Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 7.1 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации и частью 9 статьи 8 Федерального закона "О противодействии коррупции"».

В Определении от 23.12.2014 № 2778-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Власовой Татьяны Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 13.3 Зако-



на Иркутской области "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области"» Конституционный Суд исследовал вопрос об установлении в законодательстве субъектов Российской Федерации срока применения взыскания в виде увольнения за коррупционное правонарушение.

В частности, в рассматриваемой жалобе оспаривалась конституционность части 2 статьи 13.3 Закона Иркутской области от 15.10.2007 № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области», предусматривающей что взыскания за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении муниципальным служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности муниципального служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликта интересов; при этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения. По мнению Конституционного Суда, установив порядок и сроки применения к муниципальному служащему взыскания, в том числе, предусмотрев, что взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения, законодатель Иркутской области действовал в рамках полномочий, предусмотренных частью 6 статьи 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Согласно этой норме взыскание применяются к муниципальным служащим в порядке и в сроки, которые установлены данным Федеральным законом, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами.

Также Конституционный Суд отметил, что установление в законодательстве пресекающего по своему характеру срока, в течение которого к муниципальному служащему должно быть применено взыскание, призвано ограничить период неопределенности правового положения муниципального служащего, находящегося под угрозой

увольнения, и тем самым направлено на защиту его прав и законных интересов. Установление такого срока имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с муниципальной службы, не предполагает произвольного применения соответствующей правовой нормы и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права муниципальных служащих.

В Определении от 20.12.2016 № 2700-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шептяковой Ольги Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации, частью 3.1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", частью 1 статьи 12 Федерального закона "О противодействии коррупции" и подпунктом "а" пункта 1 Указа Президента Российской Федерации "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» Конституционный Суд в очередной раз подтвердил конституционность установления в законодательстве ограничений для граждан, замещавших должности государственной или муниципальной службы, в том случае если они направлены на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, ориентировано на обеспечение безопасности государства. Одним из таких ограничений является установление в нормативных правовых актах ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

В частности, в Определении № 2700-О Конституционный Суд признал не нарушающим права граждан правило о необходимости получения предварительного согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на заключение бывшим государственным или муниципальным служащим трудового или гражданско-правового договора с организациями, отдельные функции по государственному управлению которыми входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, установленное в части 3.1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», части 1 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и подпункте «а» пункта 1 Указа Президента Российской

Федерации «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"».

2. *Решения Верховного Суда РФ, иных судов общей юрисдикции.* Конфликт интересов опасен тем, что вместо правовых инструментов принятия управленческих решений используются неправовые; публичные интересы подменяются частными. В Обзоре практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 подчеркивается, что судами рассматривались дела по искам государственных и муниципальных служащих о признании незаконным и об отмене приказа о применении дисциплинарного взыскания в виде увольнения и о восстановлении в должности (на службе), об изменении основания увольнения, о признании незаконным решения комиссии по урегулированию конфликта интересов или аттестационной комиссии, а также дела по искам государственных и муниципальных служащих о признании незаконным приказа о наложении дисциплинарного взыскания иного вида (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии).

Наиболее часто служащими оспаривалось применение к ним дисциплинарных взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в случаях:

— непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий;

— непредставления государственным или муниципальным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

В связи с применением к служащим дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения судами рассматривались споры о взыскании денежного содержания за время вынужденного прогула,

компенсации морального вреда, а также дела по заявлениям прокуроров об изменении основания увольнения государственных и муниципальных служащих.

Эти дела разрешаются судами в порядке искового производства, что составляет незначительное количество по отношению к общему числу гражданских дел об оспаривании служащими дисциплинарных взысканий, рассмотренных судами в 2014–2016 годах<sup>148</sup>. Любопытно отметить, что среди всех судебных дел об удалении в отставку глав муниципальных образований, количество дел, связанных с оспариванием по такому основанию как удаление за нарушение норм антикоррупционного законодательства также является минимальным<sup>149</sup>.

Вместе с тем материалы правоприменительной практики дают и примеры того, что вопросы, связанные с конфликтом интересов, суды вынуждены исследовать и при рассмотрении споров, вытекающих из публичных правоотношений при оспаривании нормативных правовых актов. Наиболее часто встречающееся нарушение — органы местного самоуправления пытаются видоизменить формулировки, выйти за рамки норм, установленных в федеральном законодательстве.

Например, в Положении «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, и муниципальными служащими в органах местного самоуправления Дальнегорского городского округа сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», утвержденном решением Думы Дальнегорского городского округа от 26 ноября 2009 года № 1132, содержалась норма, предусматривающая, что в случае непредставления или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ... муниципальный служащий освобождается от должности муниципальной службы или подвергается иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Ины-

<sup>148</sup> Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции. Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 //Администратор образования. 2017. № 2.

<sup>149</sup> Более подробно об этом см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления /под ред. Е.С. Шугриной, М., 2017.

ми словами установлена возможность наступления разных последствий — либо освобождение от должности, либо применение иных видов дисциплинарной ответственности. Признавая данную норму недействующей, суд констатировал, что в данной норме предусмотрена дифференцированная ответственность, что противоречит части 5 статьи 15 и части 2 статьи 27.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (решение Приморского краевого суда от 29.06.2016, апелляционное определение Верховного Суда РФ от 05.10.2016 № 56-АПГ16-23).

Одним из наиболее действенных средств предупреждения конфликта интересов является система правовых ограничений и запретов как инструмент<sup>150</sup>. Судам приходится рассматривать большое количество дел этой категории<sup>151</sup>. Весьма массовыми являются и дела, вытекающие из обязанности предоставить декларацию об имуществе и доходах<sup>152</sup>.

Одним из сложных для правоприменителя является ограничение, связанное с выявлением отношений близкого родства или свойства с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной служ-

<sup>150</sup> Более подробно об этом см.: *Ильяков А.Д.* Конфликт интересов на государственной службе. М., 2017 С. 58.

<sup>151</sup> См., напр.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 15.09.2016 по делу № 33-9283/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 02.06.2017 по делу № 33-15209/2017; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.04.2017 по делу № 33-5897/2017; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 19.12.2016 по делу № 33-25286/2016; Апелляционное определение Саратовского областного суда от 06.10.2016 по делу № 33-7436/2016; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 20.09.2016 по делу № 33-24671/2016; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.09.2016 по делу № 33-14764/2016; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.08.2016 по делу № 33-13894/2016; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 03.08.2016 по делу № 33-10311/2016; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20.07.2016 по делу № 33-5120/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 27.06.2016 по делу № 33-10892/2016.

<sup>152</sup> Определение Красноярского краевого суда от 02.06.2017 № 4Г-1396/2017; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.05.2017 по делу № 11а-5806/2017; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 12.04.2017 по делу № 33А-3146/2017; Апелляционное определение Астраханского областного суда от 22.02.2017 по делу № 33-737/2017; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 19.12.2016 по делу № 33-22055/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 19.12.2016 по делу № 33-25286/2016; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 14.11.2016 по делу № 33-19887/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 31.10.2016 № 33а-22215/2016.

бы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Легальное определение того что есть непосредственная подчиненность или подконтрольность отсутствует. Специалисты отмечают, что существует масса случаев ситуационной или функциональной подчиненности, которые просто не поддаются учету и описанию в нормативных правовых актах (подразделения документационного обеспечения, кадровые службы, бухгалтерия и т.п.)<sup>153</sup>. Сотрудники этих подразделений уполномочены давать указания всем служащим указания, независимо от наличия линейных связей и непосредственной подчиненности. Например, принимая апелляционное определение от 26.10.2016 по делу № 33-21585/2016 Верховный суд Республики Башкортостан признал законным увольнение Я.И. с должности начальника отдела муниципальной службы, кадровой и правовой работы и по совместительству юриста-консультанта, муж которой занимал должность управляющего делами администрации муниципального района. Суд посчитал имеющийся у супругов функционал более важным, чем наличие отношений непосредственного подчинения.

Анализ норм действующего законодательства показывает, что конфликт интересов всегда связан с личной заинтересованностью, т.е. возможностью получения доходов должностными лицами либо иными лицами, состоящими с ними в отношениях, указанных в законе. На подобное понимание указывает и Верховный Суд РФ в вышеназванном Обзоре практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции. Вместе с тем на практике далеко не всегда ненадлежащее исполнение обязанностей или осуществление полномочий содержит в себе конфликт интересов<sup>154</sup>. По мнению специалистов, на практике понятие «конфлик-

<sup>153</sup> Более подробно об этом см.: *Осинцев Д.В.* О дальнейших мерах по предотвращению конфликта интересов в системе государственной службы // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 226–227; *Ильяков А.Д.* Конфликт интересов на государственной службе. М., 2017 С. 85–86.

<sup>154</sup> *Медведев А.В., Шайхатдинов В.Ш.* Конфликт интересов: проблемы правоприменения // Коррупция: коллективная монография с иностранным участием /отв. ред. В.А. Бублик. Екатеринбург, 2017. С. 167.

та интересов» и «нарушение требований к служебному поведению без конфликта интересов» разграничивается далеко не всегда, что влечет за собой нарушение прав государственных или муниципальных служащих<sup>155</sup>.

В Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2015 года № 71-КГ15-10 подчеркивается, что обращаясь в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов, стороной которого является муниципальный служащий Ч., прокурор сослался на то, что личная заинтересованность Ч. может повлиять на объективное исполнение ею должностных обязанностей первого заместителя главы администрации муниципального района. Ч. не приняла мер по недопущению возникновения конфликта интересов, письменного уведомления работодателю о возникшем конфликте интересов не представила. Данные действия являются правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы. С учетом этого Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что заявление прокурора связано с последующим разрешением спора о праве на прохождение муниципальной службы Ч., которой допущено ненадлежащее, по мнению прокурора, исполнение должностных обязанностей, влекущее возможность ее увольнения с замещаемой должности, а также с оспариванием прокурором результатов конкурсов в форме открытых аукционов и запросов котировок, заключенных между администрацией муниципального района и ООО «Жилкомсервис». Поэтому Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила вынесенные по делу судебные постановления и оставила заявление прокурора без рассмотрения.

Приведенный пример достаточно хорошо показывает важность разграничения таких институтов как «конфликт интересов» и смежных, в том числе, связанных с нарушением требований к служебному поведению, нарушению норм служебной этики.

Верховный Суд РФ обращает внимание на то, что для выявления наличия или отсутствия личной заинтересованности важно правиль-

---

<sup>155</sup> См., напр.: решение Красноуральского городского суда от 20 мая 2010 года по делу № 2-221/2010.

но выявлять стороны конфликта интересов. Причем по смыслу закона, к конфликту интересов может привести не только реальная заинтересованность, но и потенциальная. Так, в на основании анализа практики Ивановского областного суда Верховный суд РФ подчеркивает в своем Обзоре, что даже, если, родственник не стал победителем конкурса, это не означает отсутствие личной заинтересованности: то обстоятельство, что супруга истца не была признана победителем аукциона, правового значения не имеет, поскольку, как следует из части 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего не только влияет, но и может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей.

Любопытно, что по мнению Верховного Суда РФ, исследовавшего практику работы Псковского областного суда, наличие дружеских отношений, также означает наличие личной заинтересованности. Такой вывод представляется небесспортным, поскольку друзья служащего не поименованы в списке лиц содержащемся в Законе.

Обстоятельства этого дела таковы. Старший инспектор В. Был уволен с государственной службы. Проверка в отношении В. проводилась в связи с поступлением в управление МВД России по субъекту Российской Федерации представления прокурора об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции и о службе в органах внутренних дел. В указанном представлении содержалась информация о составлении В. с использованием своих должностных полномочий по просьбе находившихся с ним в дружеских отношениях А. и Б., подложных документов о дорожно-транспортных происшествиях с целью получения последними страхового возмещения. На основании этих документов страховые компании произвели выплату А. и Б. соответствующих сумм страхового возмещения. По мнению Верховного Суда, Псковский областной суд пришел к правильному выводу о том, что В., не уведомив непосредственного руководителя (начальника) о поступившем ему предложении по фальсификации документов о двух дорожно-транспортных происшествиях, допустил возникновение конфликта интересов, выразившегося в создании ситуации, при которой его личная заинтересованность повлияла на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных



обязанностей, и признал законным увольнение В. со службы по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1 статьи 82.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В чем выражается эта личная заинтересованность, в судебном решении не указывается.

Есть примеры того, что суды констатируют наличие конфликта интересов из-за отношений муниципального служащего с бывшими родственниками. Так, муниципальный служащий С., который одновременно занимал должность председателя муниципальной межведомственной комиссией по выбору земельных участков на территории городского округа Первоуральск, был уволен поскольку как должностное лицо, используя свое служебное положение, совершил действия по принятию юридически значимого решения, на основании которого у деда его бывшей жены возникли имущественные права на земельный участок. Следовательно, по мнению суда при данных обстоятельствах, имела место личная заинтересованность С., что дает основание для его увольнения по п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации — непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является (Решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 26.12.2016; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.03.2017 по делу № 33-4204/2017).

Термин «конфликт интересов» используется и для обозначения определенных механизмов и процедур. Так, ученые из УрГЮА обращают внимание на то, что данный термин используется не только для разрешения ситуаций антикоррупционной направленности, но и при регламентаций этапов и стадий прохождения государственной гражданской или муниципальной службы<sup>156</sup>. Так, в судебной практике встречаются дела, в которых исследуется было ли произведено надлежащее уведомление нанимателя (работодателя) о наличии конфликта интересов<sup>157</sup>. Верховный Суд признал правильным, что Кемеровский

---

<sup>156</sup> *Медведев А.В., Шайхатдинов В.Ш.* Конфликт интересов: проблемы правоприменения //Коррупция: коллективная монография с иностранным участием /отв. ред. В.А. Бублик. Екатеринбург, 2017. С. 169-170.

<sup>157</sup> См., напр.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 15.09.2016 по делу № 33-9283/2016.

областной Суд отклонил, как необоснованный, довод П., полагавшей, что, уведомив непосредственного начальника о близком родстве с В. и заявив самоотвод в устной форме, она исполнила указанные обязанности. Суд указал, что П. должна была проинформировать непосредственного начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и заявить самоотвод в письменной форме до начала совершения исполнительных действий в отношении В., и пришел к правильному выводу о законности увольнения истца по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Вместе с тем в судебной практике исследуется не только вопрос, связанный с формой уведомления, но и последствий такого не уведомления. Дело в том, что по мнению судов, анализ нормы действующего законодательства не позволяет сделать однозначный вывод о применении мер воздействия в форме увольнения. Так, в решение Петровского городского суда Саратовской области № 2-397/2015 2-397/2015-М-396/2015 М-396/2015 от 24 июня 2015 г. говорится, что служащей У. было предложено денежное вознаграждение за выдачу справки о наличии в пользовании надворного хозяйства. В нарушение ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ, У. уведомление представителю нанимателя (работодателю), в Петровскую межрайонную прокуратуру, другие государственные органы об обращении к ней в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений в установленный срок не направила. К ней было применено взыскание в виде замечания; в удовлетворении заявления заместителя прокурора о понуждении к увольнению муниципального служащего было отказано.

В апелляционном определении Нижегородского областного суда от 12.04.2017 по делу № 33А-3146/2017 исследовался вопрос о признании незаконным бездействия главы муниципального образования, являвшегося одновременно и председателем представительного органа. В представительный орган города прокуратурой было внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства о противодействии коррупции с требованиями рассмотреть настоящее представление на ближайшем заседании органа (речь шла о применении мер дисциплинарной ответственности к конкурсному главе мест-

ной администрации). Однако представление было рассмотрено единолично главой города, чем был нарушен порядок рассмотрения.

Вообще бездействие главы муниципального образования в связи с конфликтом интересов исследуется судами в разных контекстах и довольно регулярно<sup>158</sup>. Анализ правоприменительной практики выявил неожиданную проблему. Так, согласно, статье 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы. А что делать, если главе муниципального образования стали известны коррупционные нарушения, в том числе связанные с конфликтом интересов, по которым он должен принять меры реагирования, а он это не делает? Кто и каким образом должен применять к нему меры воздействия, вплоть до прекращения полномочий? Строго говоря, в статьях 36, 40, 74, 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ есть определенные механизмы, но их реализация не всегда осуществляется на практике (депутаты отказывают в прекращении полномочий главы, губернатор не инициирует процедуру удаления в отставку главы и т.п.). Например, в Апелляционном определении Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017 исследовался вопрос о признании незаконным бездействия губернатора Ставропольского края и обязанности губернатора инициировать вопрос об удалении в отставку главы муниципального образования.

---

<sup>158</sup> См., напр.: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017; решение Ленинского районного суда города Ставрополя от 29 сентября 2016 года; Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 26.05.2015 по делу № 33-105/2015; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 05.05.2015 по делу № 33-3756; Решение Вилюйского районного суда Республики Саха (Якутия) от 15.11.2016 по делу № 2А-384/2016-М-458/2016; Решение Благодарненского районного суда Ставропольского края от 14.07.2014 № 2-520/14; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20.07.2016 по делу № 33-5120/2016; Апелляционное определение Московского областного суда от 08.06.2016 по делу № 33-15356/2016.

Весьма небесспорную позицию заняли суды при рассмотрении дела Б., которая была уволена по пункту 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»; в отношении нее было возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ, после чего она была уволена в связи с конфликтом интересов. В ходе предварительного следствия ее действия, ввиду отсутствия в них личной корыстной заинтересованности, были переквалифицированы с части 3 статьи 159 УК РФ на часть 1 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Приговором Гуковского городского суда от 17 октября 2013 года она была признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 286 УК РФ, ей назначено наказание в виде штрафа. Отказывая Б. в иске к Администрации г. Гуково об изменении записи об увольнении в трудовой книжке Гуковский городской суд Ростовской области подчеркнул, что увольнение Б. вызвано непринятием истцом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого она являлась (Решение Гуковского городского суда Ростовской области № 2-203/2014-2-203/2014~М-44/2014 М-44/2014 от 19 февраля 2014 г.)

Большое количество судебных дел основано на поиске ответа на вопрос требуется ли уведомлять представителя нанимателя о трудоустройстве бывшего государственного (муниципального) служащего в государственный орган (орган местного самоуправления?) В решении Углегорского городского суда № 12-17/13 от 5 июня 2013 г., постановлении Ивановского областного суда № 4А-316/13 от 29 октября 2013 г. по делу № 4А-316/13 достаточно последовательно прослеживается положительный ответ на данный вопрос.

Вместе с тем Верховный Суд РФ занял несколько иную позицию. Так, в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2013 г. № 43-АД13-2 говорится, что у представителя нанимателя (работодателя) обязанность сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе. Подобный подход представлен и в иных постановлениях Верховного Суда РФ (от 26 мая

2014 г. № 46-АД 14-13; от 11 марта 2014 г. № 7-АД 14-2; от 13 мая 2014 г. № 70-АД14-2 и др.).

Анализ судебной практики показывает, что если позиция Верховного Суда является в целом довольно последовательной, то суды иных территориальных уровней могут занимать разные позиции по подобным ситуациям. Поэтому следует приветствовать подготовку Верховным Судом РФ Обзора практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции.

### **Рекомендации по совершенствованию механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе**

На основании результатов анализа состояния правового регулирования вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе в Российской Федерации могут быть сформулированы следующие рекомендации:

#### ***1. Совершенствование общих принципов и подходов к правовому регулированию конфликта интересов***

1.1. В целях обеспечения единообразия подходов к правовому регулированию противодействия коррупции, в том числе, в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов, необходимо в статье 2 Федерального закона «О противодействии коррупции» более четко разграничить полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

1.2. Необходимо более четко разделить собственно ситуацию конфликта интереса, когда имеется факт негативного влияния частного интереса государственного или муниципального служащего на публичный интерес службы, и ситуацию потенциального конфликта интересов, когда лишь возникла сама возможность негативного влияния частного интереса на публичный. В этих целях целесообразно ввести в антикоррупционное и служебное законодательство понятие «коллизии интересов», как ситуации предшествующей конфликту интересов.

1.3. В части 3 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» следует уточнить состав лиц, на которых возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Исходя из действующей редакции этой нормы, на муниципальном уровне такая обязанность сегодня формально распространяется исключительно на муниципальных служащих. В результате из сферы действия норм о конфликте интересов исключаются не являющиеся муниципальными служащими работники органов местного самоуправления, а также главы муниципальных образований, депутаты и выборные должностные лица местного самоуправления.

1.4. Необходимо гармонизировать нормы Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения единообразного понимания правовой сути антикоррупционной деятельности. В настоящее время в указанных правовых актах она понимается по-разному, что приводит к проблемам на уровне правоприменения.

Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», противодействие коррупции — это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий. В то время, как Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования к числу вопросов местного значения городских поселений (пункт 38 части 1 статьи 14), муниципальных районов (пункт 33 части 1 статьи 15) и городских округов (пункт 42 части 1 статьи 16). В соответствии с частями 3 и 4 статьи 14 этого Закона осуществление мер по противодействию коррупции на территориях сельских поселений осуществляется органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов, что нередко трактуется как запрет на осуществление антикоррупционной деятельности органами местного самоуправления сельского поселения. Вместе с тем такой подход противоречит, как «духу и букве» антикоррупционного законодательства, так и части 3

статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, прямо запрещающей подчиненность органов местного самоуправления одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования.

1.5. Целесообразно рассмотреть вопрос о введении нескольких степеней тяжести антикоррупционных нарушений и соответствующего расширения перечня возможных мер ответственности за них, по крайней мере, в части конфликта интересов. На практике, на уровне муниципальной службы, нарушения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов являются следствием неумышленных действий, что делает чрезмерным применение такой меры ответственности как увольнение в связи с утратой доверия.

## ***2. Совершенствование регулирования в региональном законодательстве и муниципальных правовых актах отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе***

2.1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления целесообразно провести работу по консолидации правового регулирования конфликта интересов на муниципальной службе и преодолению его поляризованности. Необходимо также обеспечить разработку и принятие правовых актов, регулирующих все вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов, отнесенные к соответствующими уровням правового регулирования.

2.2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации при регулировании вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе необходимо неукоснительно следовать конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления и не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а также требованию части 3 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не допускающей подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования.

На практике это означает приоритет рекомендательных и диспозитивных норм в правовых актах регионального уровня, регулирующих вопросы конфликта интересов на муниципальной службе, ограничение применения императивных норм случаями, прямо предусмотренными в федеральном законодательстве. Следование указанным требованиям делает также невозможным закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации в качестве лица, которому муниципальный служащий или лицо, занимающее муниципальную должность, направляет уведомление о конфликте интереса, органа государственной власти субъекта Российской Федерации или должностного лица такого органа государственной власти.

2.3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при регулировании отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе необходимо, по возможности, учитывать объективные особенности муниципальных образований, которые могут повлиять на реализуемость соответствующих требований. В частности, при определении требований к составу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов необходимо брать в расчет объективную возможность органов местного самоуправления привлекать к работе в них представителей научных и образовательных организаций соответствующего профиля.

2.4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при регулировании отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе следует максимально четко определять орган и (или) должностное лицо, ответственное за выполнение закрепляемых требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе.

2.5. Органам местного самоуправления при регулировании обеспечить неукоснительное выполнение требования статьи 15 Конституции Российской Федерации о необходимости публикации любых правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, в отношении муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе.



2.6. Органам местного самоуправления при регулировании отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе необходимо обеспечить эффективность правового регулирования и, прежде всего, избегать принятия в границах одного муниципального образования несколькими органами местного самоуправления аналогичных по содержанию муниципальных правовых актов, направленных на противодействие коррупции. Для этого целесообразно принятие представительным органом муниципального образования комплексного муниципального правового акта, регулирующего общие вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Частные вопросы, такие как утверждение персонального состава комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов могут решаться правовыми актами главы муниципального образования или отдельных органов местного самоуправления.

## **Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации**

*Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Для упрочения экономической основы местного самоуправления необходимы новые решения для аккумуляции и эффективного распределения имеющихся средств, а также привлечения частных инвестиций. Механизмом, обеспечивающим приток частных инвестиций в экономику РФ, ее субъектов и муниципальных образований, способно стать публично-частное партнерство.

Институт публично-частного партнерства сегодня используется при решении многих вопросов местного значения, в т.ч. вопросов организации электро-, тепло- и водоснабжения, водоотведения, благоустройства территории, строительства и содержания автомобильных дорог местного значения, организации транспортного обслуживания жителей, строительства и содержания муниципального жилого фонда, организации культурно-досуговой деятельности, развития физкультуры и спорта и т.п. Данный инструмент позволяет добиться увеличения объемов внебюджетных средств, направляемых на поддержание и развитие объектов публичной инфраструктуры, найти баланс интересов публичных субъектов и бизнеса, сохраняя функциональное назначение объектов публичной инфраструктуры и контроль со стороны органов публичной власти за их использованием частными партнерами. В настоящее время в РФ на муниципальном уровне реализуется 1975 проектов публично-частного партнерства (имеются в виду проекты,

прошедшие стадию коммерческого закрытия (подписания договора), с объемом предусмотренных в них финансовых обязательств частных инвесторов в размере 144 млрд руб.<sup>159</sup>.

Однако осуществление публично-частного партнерства в России сталкивается со значительными сложностями, среди которых можно выделить имманентно присущие (долгосрочность проектов публично-частного партнерства и связанные с этим риски изменения политической и экономической ситуации) и минимизируемые в результате адекватного правового регулирования и применения стимулов внеправового характера (дефицит подготовленных кадров как на стороне публичных, так и на стороне частных партнеров, сложность процедур принятия решения на всех этапах согласования и реализации проекта, неразвитость правового регулирования как на федеральном, так и на локальном уровне, низкая мотивация участников, отсутствие идеологии партнерства).

### **Муниципально-частное партнерство и иные способы взаимодействия власти и бизнеса: сходство и специфика**

В федеральном законодательстве четко не определены организационно-правовые формы публично-частного партнерства, поэтому в доктрине выделяются следующие формы:

1. Собственно государственно-частное и муниципально-частное партнерство.
2. Концессии.
3. Публично-частное партнерство на основе отношений аренды государственного или муниципального имущества.
4. Инвестиционные договоры.
5. Участие в капитале<sup>160</sup>.
6. Иные (или смешанные) формы (например, бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями; залог имущества, находящегося

---

<sup>159</sup> Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. С. 3.

<sup>160</sup> *Есин В.В.* Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства. // Конституционное и муниципальное право. № 9. 2017. С. 64.

в муниципальной собственности; долгосрочная аренда муниципального имущества; создание совместных юридических лиц; предоставление муниципальных гарантий хозяйствующему субъекту, и др.).

И если в литературе эти правовые формы относятся к видам *публично-частного партнерства*, то в муниципальных правовых актах они уже фигурируют как формы участия муниципального образования в *муниципально-частном партнерстве*<sup>161</sup>. Для того чтобы не смешивать публично-частное и муниципально-частное партнерство, в настоящей работе предлагается под публично-частным партнерством понимать любые формы привлечения бизнеса к решению задач, отнесенных к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, а под муниципально-частным партнерством — оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публично-частного партнера, с одной стороны, и бизнеса (частного партнера), с другой стороны, в целях привлечения в экономику муниципального образования частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об МЧП)<sup>162</sup>.

Из поименованных в муниципальных правовых актах форм партнерства имеет смысл, в силу наличия практики осуществления, остановиться на концессионных соглашениях, участии в капитале, инвестиционных соглашениях, аренде с инвестиционной составляющей и создании объектов капитального строительства в результате осуществления бюджетных инвестиций.

Наиболее распространенная форма взаимодействия власти и бизнеса, которую в муниципальных правовых актах смешивают с муниципально-частным партнерством, это концессионные соглашения. Распространенность этой формы сотрудничества объясняется как наличием достаточно устоявшегося нормативного регулирования

<sup>161</sup> См. для примера: Постановление Главы Псковского района от 26.06.2016 № 105 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории Муниципального образования «Псковский район».

<sup>162</sup> Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

(Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>163</sup> имеет более чем 10-летнюю историю, чего нельзя сказать о правовом регулировании муниципально-частного партнерства на федеральном уровне), так и принципиальным различием целей и субъектного состава, облегчающим осуществление этой формы взаимодействия. Речь идет о том, что целью концессионного соглашения, в отличие от соглашения о муниципально-частном партнерстве, является исключительно эксплуатация создаваемого или реконструируемого имущества, что не налагает на партнеров дополнительных обязанностей по повышению качества предоставляемых публичных услуг. Поэтому при практически полной идентичности видов имущества, которое может быть передано частному контрагенту на основании концессии или муниципально-частного партнерства, стороны делают выбор в пользу концессионных соглашений. Другим существенным именно для муниципальных образований фактором, предопределяющим большую распространенность «концессионной модели» является то, что в концессионных соглашениях в качестве частного партнера (концессионера) могут участвовать такие юридические лица, как муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения. Для муниципальных образований, на территории которых нет или крайне мало иных юридических лиц (за исключением муниципальных), данная форма взаимодействия становится единственно возможной, поскольку Закон об МЧП содержит прямой запрет на участие муниципальных предприятий и учреждений (подробнее последствия этого запрета будут рассмотрены ниже). Для развития муниципально-частного партнерства предлагается рассмотреть вопрос о допустимости участия указанных юридических лиц в соглашениях об МЧП в качестве частного партнера.

Участие в капитале, т.е. приватизация муниципальных унитарных предприятий с продажей частным инвесторам доли акций акционированного муниципального унитарного предприятия, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>164</sup>. Иным способом осуществления указанного способа

<sup>163</sup> Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

<sup>164</sup> Собрание законодательства РФ. 28.01.2002. № 4. Ст. 251.

взаимодействия местной власти и бизнеса является учреждение хозяйственного общества на основе долевого или акционерного участия, в котором доли или части акций принадлежат на партнерских началах муниципалитету и частным инвесторам. Управление такими хозяйственными обществами осуществляется совместно, риски сторон распределяются пропорционально доле в капитале хозяйственного общества, что отличает эту форму от муниципально-частного партнерства, где четких критериев для распределения рисков между партнерами не установлено. Несмотря на то, что логика участия муниципальных образований в капитале хозяйственных обществ предполагает целевой характер деятельности последних, однако в законодательстве не установлено ограничений по целям деятельности таких хозяйственных обществ, поэтому можно констатировать, что их деятельность будет направлена, в первую очередь, на извлечение прибыли, а не на повышение качества оказания публичных услуг и решение вопросов местного значения. Существенным отличием от муниципально-частного партнерства является и то, что в результате участия муниципальных образований в капитале хозяйственных обществ не создается конкретного имущественного объекта.

Еще одной формой сотрудничества власти и бизнеса по поводу эксплуатации имущества социально-бытового назначения, находящегося в муниципальной собственности, является вовлечение этого имущества в инвестиционный процесс путем заключения инвестиционного соглашения и предоставления объектов недвижимости на праве аренды в целях их реконструкции и (или) строительства объекта (т.н. инвестиционная аренда или аренда с инвестиционной составляющей<sup>165</sup>). Здесь, несмотря на присутствие в названии процедуры выбора инвестора словосочетания «муниципально-частное партнерство» (муниципальные образования проводят открытый конкурс на выбор инвестора в рамках муниципально — частного партнерства), представляется, что совершенно правильную позицию занял Верховный Суд РФ, указав, что к отношениям в сфере инвестиционных соглашений о реализации проектов по итогам процедуры приватизации муниципального имущества должны применяться нормы Федерального закона от 25.02.1999

<sup>165</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.04.2016 № Ф01-795/2016, Ф01-796/2016 по делу № А28-5768/2015 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>.

№ 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>166</sup>, а не нормы Закона об МЧП<sup>167</sup>. Соответственно, при совпадении имущества, которое может быть объектом капитальных вложений и объектом муниципально-частного партнерства, эти формы взаимодействия власти и бизнеса будут различаться по субъектному составу (требования к инвесторам менее строгие, нежели к частным партнерам, соответственно, круг лиц, выступающих субъектами инвестиционной деятельности, шире), целям (только муниципально-частное партнерство имеет эксклюзивную цель, касающуюся качества и количества оказываемых населению публичных услуг) и процедуре заключения соглашения.

Бюджетные инвестиции нельзя отнести к муниципально-частному партнерству на том основании, что финансирование создаваемых в результате осуществления бюджетных инвестиций объектов капитального строительства, происходит за счет бюджетных средств. Созданные при финансовом участии муниципальных образований объекты приобретаются в муниципальную собственность и закрепляются в установленном порядке на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за муниципальными учреждениями, государственными муниципальными унитарными предприятиями либо включаются в состав муниципальной казны (ч. 1 ст. 79 БК РФ), однако частный бизнес в данном случае выступает в качестве обычного подрядчика, а не инвестора или партнера.

Далее в работе будут рассмотрены проблемные аспекты реализации проектов именно муниципально-частного партнерства.

### **Правовые основы и процедура реализации муниципально-частного партнерства (МЧП)**

С момента принятия Закона об МЧП, легально оформившего осуществление муниципально-частного партнерства, прошло более 2 лет, но в регионах и муниципальных образованиях работа по созданию соответствующей нормативно-правовой базы началась задолго до этого момента. Первые региональные законы о государственно-частном пар-

---

<sup>166</sup> Собрание законодательства РФ. 01.03.1999. № 9. Ст. 1096.

<sup>167</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 13.04. 2017 г. по делу № А53-7344/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>.

партнерстве появились еще в 2006 году. Основной же пик развития регионального законодательства в этой сфере пришелся на 2010 и 2011 годы, когда законы о государственно-частном партнерстве приняли большинство субъектов РФ. Муниципально-частное партнерство стало развиваться вслед за принятием регионального законодательства, хотя первые положения о муниципально-частном партнерстве появились в г. Улан-Удэ еще в 2007 году, раньше, чем был принят региональный закон.

Кроме положений о МЧП, муниципальными образованиями были разработаны и другие правовые акты, регулирующие отношения в сфере муниципально-частного партнерства на соответствующей территории. Например, в Волгограде, помимо «Положения об участии городского округа города-героя Волгоград в муниципально-частном партнерстве», утвержденного решением Волгоградской городской Думы от 16.07.2013 № 79/2409, также были приняты:

— Постановление администрации Волгограда от 30.09.2013 № 1623 «Об утверждении Положения о взаимодействии структурных подразделений администрации Волгограда и о порядке проведения конкурса в сфере муниципально-частного партнерства»;

— Постановление администрации Волгограда от 16.09.2014 № 1186 «О рабочей группе по решению вопросов при подготовке и реализации проектов муниципально-частного партнерства».

В некоторых случаях органы местного самоуправления разрабатывали и утверждали методику оценки эффективности использования средств бюджета муниципального образования в муниципально-частном партнерстве (например, Постановлением администрации г. Ставрополя от 22.06.2012 № 1768 была утверждена Методика оценки эффективности использования средств бюджета города Ставрополя в муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании городе Ставрополе).

Применительно к вышеназванным муниципальным актам г. Волгограда и г. Ставрополя следует отметить, что все они были признаны утратившими силу в 2016 г.<sup>168</sup> Сплошное признание муниципальных

<sup>168</sup> Постановление Администрации Волгограда от 01.11.2016 № 1673 «О признании утратившими силу постановлений администрации Волгограда»; Постановление администрации города Ставрополя от 22.09.2016. № 128 «О признании утратившим силу постановления администрации города Ставрополя от 22.06.2012 № 1768 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств бюджета города Ставрополя в муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании городе Ставрополе».



правовых актов, регулирующих деятельность в сфере муниципально-частного партнерства, недействительными, связано с тем, что согласно федеральному законодательству до 1 июля 2016 года весь массив указанных муниципальных правовых актов<sup>169</sup>, должен был быть приведен в соответствие с Законом об МЧП, что, однако, не осуществлено до сих пор. Показательным примером такого «рассогласования» является наличие в муниципальных положениях о муниципально-частном партнерстве указания на осуществление муниципально-частного партнерства в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Законом об МЧП<sup>170</sup>, тогда как концессионные соглашения, в соответствии с федеральным законодательством, не относятся к соглашениям о муниципально-частном партнерстве. Видимо, учитывая этот факт, федеральный законодатель перенес дату приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в сфере государственно-частного партнерства, в сфере муниципально-частного партнерства в соответствие с положениями Закона об МЧП на 1 января 2025 года (ч. 1 ст. 47 Закона об МЧП).

Отсутствие утвержденного положения о муниципально-частном партнерстве или его актуальной версии является основанием для обращения в суд с иском о возложении обязанности обнародовать путем размещения на официальном сайте соответствующей информации<sup>171</sup>, поскольку ее отсутствие приводит к нарушению прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на своевременное и в полном объеме получение достоверной информации о предостав-

<sup>169</sup> При написании данного материала были проанализированы более 4 000 муниципальных правовых актов в сфере муниципально-частного партнерства, содержащихся в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

<sup>170</sup> См.: Решение Администрации Ермолинского сельского поселения Вяземского муниципального района от 26.07.2017 № 11 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории Ермолинского сельского поселения Вяземского района Смоленской области»; Постановление Главы сельского поселения поселок Бабынино Бабынинского муниципального района от 18.07.2017 № 65 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании сельское поселение «Поселок Бабынино».

<sup>171</sup> См.: Определение Смирныховского районного суда от 14.12.2016 № 2А-844/2016 2А-844/2016~М-815/2016 М-815/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>.

ляемых услугах и действующих муниципальных программах на территории муниципального образования.

Муниципально-частное партнерство по своему смыслу и юридическому содержанию ничем не отличается от государственно-частного партнерства, кроме масштабов проектов. Эти различия не изменяют принципов подготовки и реализации проектов. Однако важно учитывать, что проект государственно-частного партнерства не может быть реализован без муниципального уровня, о чем подробнее будет сказано ниже.

Муниципалитеты зачастую имеют, может быть, большую мотивацию для привлечения инвестиций на свою территорию, нежели регионы, но вместе с тем гораздо меньшие возможности для мотивации бизнес-партнеров, поэтому органам местного самоуправления необходимо выстраивать определенную политику по взаимодействию не только с представителями бизнес-сообщества, но и с органами государственной власти субъекта РФ в целях развития муниципально-частного партнерства и привлечения инвестиций.

Для соотнесения выбранных направлений развития муниципально-частного партнерства со стратегическими документами как муниципального, так и регионального и межрегионального уровня, муниципальные правовые акты о муниципально-частном партнерстве следует связывать с региональными и федеральными программами социально-экономического развития, целевыми муниципальными программами и т.п.

Собственные же программы представляют собой долгосрочные планы муниципальных образований, не содержащие императивных норм, поэтому наличие в них плановых показателей развития муниципально-частного партнерства не налагает на потенциальных частных партнеров никаких обязательств и, тем более, не связывает обязательствами по выполнению работ, предусмотренных муниципальной программой, лиц, уже состоящих с муниципальным образованием в договорных правоотношениях и обладающих правом пользования земельным участком, на котором в соответствии с муниципальной программой запланировано строительство или реконструкция объекта в рамках муниципально-частного партнерства. Судебной практике известны примеры оспаривания арендаторами земельных участков положений муниципальных программ, в частности, норм о расширении сети дошкольных учреждений с применением механизма уни-

ципально-частного партнерства. В конкретном деле соответствующим приложением к муниципальной программе «Развитие образования» было предусмотрено строительство детского сада на 160 мест за счет строительных организаций с последующим приобретением в муниципальную собственность, что выражает лишь потребность городского округа в наличии на данной территории детского сада именно такой мощности. Исковые требования арендатора о признании этих положений противоречащими Конституции РФ, а также ГК РФ, основаны на ошибочном предположении о том, что указанное положение муниципальной программы возлагает на арендатора земельного участка обязанность выстроить в двухлетний срок детский сад на 160 мест, а также в последующем заключить муниципальный контракт, в то время, как в действительности данный пункт муниципальной программы выражает лишь потребность муниципального образования в наличии на данной территории детского сада<sup>172</sup>.

Важно отметить, что муниципально-частное партнерство — это не любое взаимодействие местной власти и бизнеса, а взаимодействие в целях исполнения полномочий, закрепленных за органами публичной власти, т.е. наличие полномочий — это ключевой фактор развития муниципально-частного партнерства. Проект муниципально-частного партнерства должен предусматривать реализацию в рамках закрепленных за соответствующим уровнем муниципального образования вопросов местного значения либо переданных в установленном порядке государственных полномочий. Поэтому, например, механизм муниципально-частного партнерства не может использоваться для разрешения вопросов социальной поддержки детей-сирот, безнадзорных детей и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в соответствии с пп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>173</sup> отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым ими самостоятельно за счет

<sup>172</sup> См.: Решение Центрального районного суда г. Воронежа № 2-7433/2014 2-883/2015 2-883/2015(2-7433/2014;)-М-6641/2014 М-6641/2014 от 13.01.2015 по делу № 2-7433/2014 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/bigsp/portal.html>.

<sup>173</sup> Собрание законодательства РФ. 18.10.1999 № 42. Ст. 5005.

средств субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). В случае предоставления указанным категориям нуждающихся лиц жилых помещений, созданных в рамках муниципально-частного партнерства, такие жилые помещения будут переданы во исполнение не возложенных на муниципальное образование обязательств, следовательно, использование механизма МЧП в данной ситуации противоречит действующему законодательству<sup>174</sup>.

Муниципально-частное партнерство возможно только в тех случаях, когда органы местного самоуправления отвечают за конечный результат, а не просто «содействуют», «участвуют», «создают условия». С уменьшением количества полномочий органов местного самоуправления и их передачей на государственный уровень сокращаются и возможности для развития муниципально-частного партнерства. В условиях довольно сложной системы распределения полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления по обеспечению деятельности инфраструктурных систем (в т.ч. и объектов социальной инфраструктуры), а также системы передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и перераспределения полномочий по вопросам местного значения от муниципалитетов регионам актуальность приобретает модель трехстороннего партнерства: «регион — муниципалитет — частный партнер»<sup>175</sup>.

В законодательстве закреплён состав участников МЧП (публичный партнер и частный партнер), основание (соглашение о муниципально-частном партнерстве) и содержание их деятельности (юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества) (ст. 3, 5 Закона об МЧП).

Как показывает практика, в качестве публичного партнера соглашения о муниципально-частном партнерстве заключают как муниципальные образования, так и администрации муниципальных обра-

<sup>174</sup> См.: Решение Петрозаводского городского суда № 2А-1478/2016 2А-1478/2016–М-117/2016 М-117/2016 от 21.01.2016 по делу № 2А-1478/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>.

<sup>175</sup> Есин В.В. Указ. соч. С. 67.

зований и отдельные органы местного самоуправления<sup>176</sup>. Несмотря на указание в п. 4 ст. 3 Закона об МЧП на то, что в качестве публично-го партнера может выступать уполномоченный на это орган местного самоуправления, важно учитывать, что публичным партнером является именно муниципальное образование как лицо, обладающее предоставляемым недвижимым имуществом на праве собственности.

В уставе муниципального образования должно быть определено, кто обладает полномочиями действовать в гражданском обороте от имени муниципального образования, это лицо будет обладать правом подписи документов в рамках проекта муниципально-частного партнерства, но не приобретет статус публичного партнера (иными словами, публичным партнером не может быть ни администрация, ни глава администрации, ни отдельный орган местного самоуправления). Чаще определение стороны соглашений о муниципально-частном партнерстве от имени муниципального образования содержится не в уставах, а в положениях о муниципально-частном партнерстве. Эти положения разрабатываются администрациями и утверждаются представительными органами муниципальных образований, и администрации же определяются в качестве стороны, выступающей в соглашении о муниципально-частном партнерстве от имени муниципального образования<sup>177</sup>. В практике встречается и утверждение положений о муниципально-частном партнерстве главой администрации<sup>178</sup>.

В настоящее время в большинстве муниципальных правовых актах зафиксировано, что муниципально-частное партнерство от имени муниципального образования органами местного самоуправления (как правило, администрациями муниципальных образований) без участия населения. Хотя при взаимодействии публичного и частного партнера субъектом оценки результативности муниципально-частного партнер-

<sup>176</sup> По данным сайта Центра развития ГЧП «Платформа поддержки инфраструктурных проектов <http://www.ppp.ru/> (дата обращения — 12.10.2017).

<sup>177</sup> См.: Решение Администрации Ермолинского сельского поселения Вяземского муниципального района от 26.07.2017 № 11 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории Ермолинского сельского поселения Вяземского района Смоленской области»; Решение Совета депутатов Семлевского сельского поселения Вяземского муниципального района от 07.07.2017 № 14 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории Семлевского сельского поселения Вяземского района Смоленской области».

<sup>178</sup> См.: Постановление Главы сельского поселения поселок Бабынино Бабынинского муниципального района от 18.07.2017 № 65 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании сельское поселение «Поселок Бабынино».

ства должно выступать именно население как адресат оказываемых публичных услуг, повышению качества и увеличению количества которых призван служить механизм муниципально-частного партнерства. С другой стороны, расширение круга лиц, участвующих в обсуждении проектов муниципально-частного партнерства и оценке их эффективности, приведет к сокращению предлагаемых к реализации на территории муниципального образования проектов вследствие сложности согласования интересов бизнеса и населения, а также непредсказуемости, нестабильности и разнородности интересов населения.

В качестве частного партнера может выступать юридическое лицо. Не могут являться частными партнерами, а также участвовать в соглашении о муниципально-частном партнерстве на стороне частного партнера муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования (что в действительных условиях российской экономики составляет потенциальную проблему поиска организаций, не находящихся под контролем государства и не входящих в «контур» государственных корпораций или компаний в качестве т.н. «дочек», «внучек» и т.п. С тем фактом, что большинство организаций, способных выступать в качестве инвесторов, контролируются государством, можно столкнуться, применяя «снятие корпоративной вуали»<sup>179</sup> — механизм который приводится в действие в целях борьбы со злоупотреблениями, вызванными использованием конструкции юридического лица для избежания и сокрытия персональной ответственности в целях наказания «истинных виновников финансового краха»<sup>180</sup>) и иные юридические лица, перечисленные в Законе об МЧП.

В качестве заявленных целей создания партнерства указаны, с одной стороны, привлечение частных инвестиций, с другой стороны, помощь со стороны частных инвесторов публичному партнеру в осуществлении его функций, в том числе в увеличении количества пу-

<sup>179</sup> См.: *Покровский С.С.* Субсидиарная ответственность: проблемы правового регулирования и правоприменения // *Вестник экономического правосудия Российской Федерации.* 2015. № 7. С. 98–129; *Егоров А.В., Усачева К.А.* Субсидиарная ответственность за доведение до банкротства — неудачный эквивалент западной доктрины снятия корпоративного покрова // *Вестник ВАС РФ.* 2013. № 12. С. 6–61.

<sup>180</sup> *Кулагин М.И.* Избранные труды по акционерному и торговому праву. М.: Статут, 2004. С. 200.

бличных услуг, оказываемых населению, а также в повышении их доступности и качества. Именно заявленной целью увеличения количества и повышения качества публичных услуг объясняется преобладание передачи частным партнерам объектов коммунальной и энергетической инфраструктуры (1204 проекта на эксплуатационном этапе), объектов социальной инфраструктуры (объекты образования, культуры, здравоохранения, рекреационные и спортивные объекты — всего 68 проектов на эксплуатационном этапе), объектов дорожной инфраструктуры (8 проектов на эксплуатационном этапе)<sup>181</sup>.

В целях развития муниципально-частного партнерства в муниципальных правовых актах отдельно закрепляются формы муниципальной поддержки, оказываемой частным партнерам:

- 1) предоставление налоговых льгот;
- 2) предоставление бюджетных инвестиций;
- 3) предоставление льгот по аренде имущества, являющегося муниципальной собственностью;

- 4) субсидирование за счет средств местного бюджета части процентной ставки за пользование кредитом;

- 5) предоставление частному партнеру субсидии на софинансирование проекта муниципально-частного партнерства. Для получения указанной субсидии частный партнер должен обеспечить достижение значений, показателей результативности предоставления субсидии, определенных муниципальным правовым актом. В случае неисполнения частным партнером обязательств по соглашению публичный партнер вправе принять решение о расторжении соглашения об МЧП в одностороннем порядке или по соглашению сторон. В случае невозможности исполнения частным партнером соглашения об МЧП, а также существенного нарушения им условий реализации соглашения, оно подлежит расторжению в одностороннем порядке по инициативе публичного партнера или по соглашению сторон<sup>182</sup>;

- 6) предоставление инвестиций в уставный капитал;

- 7) информационная и консультационная поддержка.

<sup>181</sup> <http://www.pppi.ru/projects> Указаны только проекты муниципально-частного партнерства, без учета проектов федерального и регионального уровней, к реализации которых привлекаются муниципальные образования.

<sup>182</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.10.2016 по делу № А58-1162/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>.

В муниципальных правовых актах подчеркивается, что муниципально-частное партнерство представляет собой взаимовыгодное сотрудничество муниципального образования с частным партнером на основе соглашения в целях создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры<sup>183</sup>.

Ключевым словом в названии рассматриваемой формы сотрудничества власти и бизнеса выступает «партнерство», что предполагает разделение затрат, рисков и ответственности на началах партнерства, исключая давление на бизнес, требование принятия «повышенных обязательств», учитывающих интересы только публичного партнера и т.п., поскольку наличие взаимной выгоды — это необходимое условие партнерских отношений. Для развития муниципально-частного партнерства очень важно, чтобы партнеры корректно и ясно оценивали как свои выгоды и риски, так и выгоды и риски контрагента<sup>184</sup>.

Обязанностью частного партнера являются создание полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющегося объектом соглашения, технологически связанного между собой недвижимого имущества и (или) недвижимого имущества и движимого имущества и осуществление эксплуатации и (или) технического обслуживания такого имущества в соответствии с условиями соглашения. Обязательным объектом соглашения о муниципально-частном партнерстве выступает объект недвижимости, принадлежащий на праве собственности муниципальному образованию и передаваемый частному партнеру на срок не менее 3 лет с последующим возвратом (как правило) муниципальному образованию по завершении срока, определенного в соглашении.

Муниципально-частное партнерство основано на распределении рисков между сторонами, однако законодатель не раскрывает, что понимается под «распределением рисков». К рискам относятся возможные события, действие и (или) бездействие одного из партнеров либо

<sup>183</sup> См.: Решение Администрации Ермолинского сельского поселения Вяземского муниципального района от 26.07.2017 № 11 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории Ермолинского сельского поселения Вяземского района Смоленской области»; Постановление Главы сельского поселения поселок Бабынино Бабынинского муниципального района от 18.07.2017 № 65 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании сельское поселение «Поселок Бабынино».

<sup>184</sup> См.: *Есин В.В.* Указ. соч. С. 68.



обоих партнеров, которые могут привести к негативным последствиям. К рискам частного партнера относятся риск неоплаты потребителями полученных услуг, риск некупаемости вложенных в проект инвестиций, риски неблагоприятного изменения тарифного регулирования и бюджетной политики, риск невозмещения публичным партнером расходов, понесенных им в интересах последнего, с целью исполнения условий соглашения<sup>185</sup>.

Риски публичного партнера — это, к примеру, риски, связанные с управлением инфраструктурой и обеспечением ее работоспособности, риски повышения тарифов для населения при передаче частным партнерам теплосистем, систем водоснабжения в качестве объекта муниципально-частного партнерства и снижения качества предоставляемых населению услуг, риски выделения субсидии из средств муниципального бюджета (и без того дефицитного в более чем 90% муниципальных образований) на покрытие разницы между тарифами, рассчитанными для населения с применением индекса платы граждан, и расчетным тарифом для частного партнера<sup>186</sup>.

В соглашении о муниципально-частном партнерстве следует предусмотреть возложение рисков на ту сторону, которая может наилучшим образом управлять ими с минимальными затратами с учетом особенностей исполнения соглашения и учета возможностей партнера по проведению оценки и осуществлению контроля за возникновением рисков и их влиянием на выполнение условий соглашения, своевременному осуществлению мер по управлению ими. Следует отметить, что лишение органов местного самоуправления полномочий по установлению тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг существенно осложняет реализацию проектов муниципально-частного партнерства в сфере ЖКХ именно из-за отсутствия у публично-частного партнера регуляторных полномочий и непредсказуемости рисков частного партнера, связанных с изменением тарифов.

Инициатором создания муниципально-частного партнерства может выступать как публичный партнер, так и частный партнер. В пер-

<sup>185</sup> См.: Решение Арбитражного суда Томской области от 24.06.2016 г. по делу № А67-2884/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/bigsportal.html>.

<sup>186</sup> *Изотов А.* Муниципально-частное партнерство — путь развития муниципальных образований // Российская муниципальная практика. 2017. Март. № 1. С. 22.

вом случае предложение о реализации проекта разрабатывает публичный партнер. После завершения разработки проект направляется публичным партнером в уполномоченный орган для оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества. Муниципальные правовые акты содержат положения о проведении оценки эффективности проекта МЧП<sup>187</sup>, однако в уставах муниципальных образований нет норм об определении уполномоченного органа, что требуется в соответствии с Законом об МЧП. В лучшем случае норма об уполномоченном органе по оценке эффективности проекта муниципально-частного партнерства присутствует в положении об осуществлении муниципально-частного партнерства<sup>188</sup>.

Если по итогам рассмотрения проекта реализации муниципально-частного партнерства получено положительное заключение, оно направляется в орган местного самоуправления, который уполномочен на принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства в течение пяти дней с даты получения заключения.

Если публичным партнером является муниципальное образование либо планируется проведение совместного конкурса с участием муниципального образования (за исключением случаев проведения совместного конкурса с участием Российской Федерации, субъекта Российской Федерации), решение о реализации проекта принимает глава муниципального образования. Примечательно, что ни в федеральном и региональном законодательстве, ни в правовых актах муниципальных образований не содержится норм об ответственности главы муниципального образования за принятое решение в случае, если проект муниципально-частного партнерства не будет реализован либо если его реализация приведет к ухудшению качества жизни населения, поскольку осуществление муниципально-частного партнерства важно не само по себе, а лишь тогда, когда оно приводит к повышению каче-

<sup>187</sup> Миронова С.М. Муниципально-частное партнерство в России: современное правовое регулирование и новеллы законодательства // Право и экономика. 2015. № 8. С. 16–20.

<sup>188</sup> См. в качестве примера типичного муниципального правового акта, регулирующего отношения в сфере муниципально-частного партнерства, который представляет собой «кальку» норм Закона об МЧП: Постановление администрации городского округа Кашира Московской области от 21 июня 2016 г. № 1679-па «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании «Городской округ Кашира Московской области» // Вести Каширского района. № 16. 30.06.2016.

ства жизни населения и устойчивому социально-экономическому развитию территории.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования определяет орган местного самоуправления, который будет осуществлять полномочия, перечисленные в ч. 2 ст. 18 Закона об МЧП, в т.ч. обеспечивать координацию деятельности органов местного самоуправления при реализации проекта муниципально-частного партнерства, которая включает в себя стратегическое планирование и организацию процесса муниципально-частного партнерства, а также контроль выполнения принятых соглашений.

Обязанность главы муниципального образования определить орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства, вытекает из ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>189</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), согласно которой к вопросам местного значения относятся ряд вопросов, в частности, предусмотренные пп. 3, 28 ч. 1 ст. 14 — владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения и содействие в развитии сельскохозяйственного производства, а также создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.

Полномочия глав муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства подлежат определению в уставах муниципальных образований. В 2016–2017 г. прокуратура активизировала проверки по соблюдению этого требования, в результате которых были выявлены нарушения в части отсутствия указанных полномочий в уставах. Помимо этого, при отсутствии определенного главой муниципального образования на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства органа местного самоуправления, подобное бездействие, по мнению прокуратуры, поддержанному судебной практикой, ущемляет права субъектов предпринимательской деятельности, делает невозможным осуществление органами местного самоуправления полномочий в названной сфере в целях привлечения инвестиций и создает предпосылки для коррупционных проявле-

---

<sup>189</sup> Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

ний<sup>190</sup>. Однако в самих судебных решениях обязанность определить орган, уполномоченный на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства, ошибочно возлагается на администрацию муниципального образования, а не на главу муниципального образования, что противоречит действующему законодательству<sup>191</sup>.

Ст. 18 Закона об МЧП, озаглавленная «Полномочия муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства» на самом деле содержит перечисление полномочий главы муниципального образования. К тому же, диспозиция ч. 1 названной статьи является бланкетной, отсылающей к другим федеральным законам и нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, уставам муниципальных образований и муниципальным правовым актам. В результате, можно констатировать, что полномочия муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства четко не определены.

В целом, в муниципальных правовых актах дублируются или излагаются с некоторыми вариациями положения федеральных законов, составляющих правовое обеспечение муниципально-частного партнерства, но нет регулирования порядка подготовки проектов муниципально-частного партнерства, их экспертизы, оценки финансово-экономической эффективности, порядка контроля за их реализацией и оценки эффективности их реализации.

Одна из причин нерелексивного копирования норм федерального законодательства в правовые акты муниципальных образований кроется в опасениях получить протест со стороны контрольно-надзорных органов. Нередко даже в тех случаях, когда федеральным законодательством прямо предусматривается возможность самостоятельного регулирования каких-либо вопросов на муниципальном уровне, контрольно-надзорные органы настаивают на формальном следовании положениям вышестоящего нормативного правового акта. Безусловно, такой подход контрольно-надзорных органов не может быть признан-

<sup>190</sup> См.: Решение Николаевского районного суда Волгоградской области от 23 августа 2016 г. по делу № 2а-489; Решение Пристенского районного суда Курской области от 29 марта 2017 г. по делу № 2а-52/2017 ~ М-48/2017 // Акты размещены в Государственной автоматизированной системе (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>

<sup>191</sup> См.: Решение Руднянского районного суда № 2-285/2016 2-285/2016-М-281/2016 М-281/2016 от 20 сентября 2016 г. по делу № 2-285/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>

ным продуктивным, т.к. он обеспечивает лишь формальное следование букве закона, но не обеспечивает надлежащее правовое регулирование вопросов муниципально-частного партнерства.

Прокуратура реагирует на наличие в муниципальных правовых актах формулировок, диссонирующих с федеральным законодательством, и тогда в целях приведения нормативных правовых актов в соответствие с требованиями действующего законодательства и устранения нарушений законодательства о муниципально-частном партнерстве<sup>192</sup> в муниципальный правовой акт вносятся изменения, приводящие к буквальному совпадению текстов Закона об МЧП и муниципального правового акта о муниципально-частном партнерстве, что вряд ли является шагом вперед в отношении регулирования муниципально-частного партнерства с учетом местной специфики<sup>193</sup>.

### **Участие муниципальных образований в реализации проектов ГЧП**

Государство, осуществляя проекты государственно-частного партнерства, не может обойтись без взаимодействия с органами местного самоуправления. Это связано с тем, что в процессе подготовки и реализации таких проектов требуется согласование органами местного самоуправления документов территориального планирования, отвод земельных участков, выдача разрешений на строительство и решение других вопросов, находящихся в их компетенции. В реальности, взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления при реализации проектов государственно-частного партнерства происходит почти всегда и муниципальному уровню публичной власти важно осознать себя в качестве равноправного партнера в реализации проектов государственно-частного партнерства.

---

<sup>192</sup> См.: представление прокуратуры Красносельского района Костромской области от 10.04.2017 № 12-2017/635 «Об устранении нарушений законодательства о муниципально-частном партнерстве».

<sup>193</sup> См.: Решение Совета депутатов Подольского сельского поселения Красносельского муниципального района от 15.06.2017 № 35 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании Подольское сельское поселение Красносельского муниципального района Костромской области»; Постановление Администрации муниципального образования Алтарик Нукутского муниципального района от 11.05.2017 № 35 «Об утверждении Положения «О муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании «Алтарик».

В муниципальных правовых актах порядок взаимодействия муниципальных образований с публичными партнерами при реализации проектов государственно-частного партнерства не регулируется, хотя очевидно, что без участия муниципальных образований в той или иной форме большинство таких проектов вообще не может быть реализовано, хотя бы потому, что они все осуществляются на территориях конкретных муниципальных образований.

Любой проект государственно-частного и муниципально-частного партнерства предусматривает передачу частному партнеру объекта недвижимости, поэтому привлечение органов местного самоуправления к реализации ГЧП-проекта необходимо для:

— проведения кадастрового учета передаваемого недвижимого имущества (если он не был проведен). Отсутствие в Государственном кадастре недвижимости сведений о границах муниципальных образований, населенных пунктов и земельных участков, незавершенность проведения кадастровых работ на территории муниципальных образований и связанная с этим закрытость информации о свободных для возможного использования частными партнерами объектах недвижимости создают серьезные препятствия для вовлечения в хозяйственный оборот земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

— определения вида разрешенного использования передаваемого частному партнеру земельного участка, что невозможно в отсутствие правил землепользования и застройки и (или) градостроительных регламентов, утверждение которых относится к вопросам местного значения. Неполнота сведений о зонах с особыми условиями использования территории, о границах территорий общего пользования, о расположении подземных коммуникаций, об обременениях земельных участков, по которым проходят коммуникации, в документах местного градостроительного планирования и зонирования приводят к невозможности или нарушению сроков реализации проектов публично-частного партнерства, к недействительности выданного разрешения на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию, к незаконной застройке частным партнером публичных пространств муниципальных образований и т.п.;

— утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории и присвоения адреса передаваемому объ-

екту недвижимости, а также внесения присвоенного адреса в Федеральную информационную адресную систему;

— осуществления технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям;

— осуществления технологического присоединения объектов капитального строительства к сетям тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения.

Вышесказанное демонстрирует необходимость активного «включения» органов местного самоуправления в процессы государственно-частного партнерства, даже если непосредственной стороной соглашения муниципальное образование не является (как это происходит в случае реализации соглашения о государственно-частном партнерстве). И это не ситуация «наказуемой инициативы», напротив, неучастие органов местного самоуправления в процессе реализации проекта государственно-частного партнерства может либо сорвать реализацию самого проекта, либо привести к тому, что на территории муниципального образования будет объект, не согласующийся с муниципальной стратегией развития, а «навязанный» частным и публичным партнерами соглашения о ГЧП, либо на муниципальное образование, не являющееся стороной соглашения о ГЧП, могут быть наложены имущественные санкции за действия (бездействие), связанные с его реализацией.

Примером последнего выступает судебное решение, согласно которому взыскание в пользу истца-частного партнера произведено с муниципального образования, хотя спорная ситуация возникла в ходе реализации проекта государственно-частного партнерства. Истец обратился в суд с иском к муниципальному образованию «Город Томск» о взыскании 310 000 руб. — части суммы неосновательного обогащения, связанного с расходами истца по выполнению работ по выносу кабельной канализации сетей связи (линии связи), при выполнении истцом условий соглашения о государственно-частном партнерстве. Между истцом (частным партнером) и Департаментом общего образования Томской области, действующим от имени Томской области, и девятью муниципальными образованиями Томской области было заключено соглашение о государственно-частном партнерстве на осуществление деятельности по строительству, оснащению и экс-

плутации пятнадцати зданий, предназначенных для размещения дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) на территории девяти муниципальных образований Томской области. Данное соглашение заключено по итогам проведенного Департаментом общего образования Томской области конкурса и направлено на выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», которым на федеральном уровне была поставлена задача о введении дополнительных мест для обеспечения 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте 3-7 лет в срок до 31.12.2016.

По условиям соглашения частный партнер в установленные соглашением сроки организует проектирование, строительство и оснащение пятнадцати зданий, предназначенных для размещения дошкольных образовательных учреждений на территории девяти муниципальных образований Томской области, а муниципалитеты в свою очередь в течение 30 дней с момента государственной регистрации права собственности частного партнера на объекты соглашения заключают с частным партнером договоры купли-продажи (выкупа) указанных объектов и договоры безвозмездного пользования объектами. Для строительства объектов соглашения на территории соответствующего муниципального образования, а именно муниципального образования «Город Томск», муниципальное образование обязалось предоставить частному партнеру семь земельных участков с установленным разрешенным видом их использования, отвечающих строительным нормам и правилам, требованиям градостроительных, санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам, предъявляемым к аналогичным объектам. Земельные участки не должны были иметь обременений, к ним не должны применяться ограничения, препятствующие реализации проекта.

Муниципальное образование предоставило частному партнеру земельные участки, однако на определенном участке была расположена сеть связи, подлежащая выносу в связи со строительством объекта ДОУ, в результате чего сроки реализации проекта могли быть нарушены. Истец просил администрацию муниципального образования принять меры к устранению данного обременения. В ходе совещаний при заместителе Губернатора Томской области по социальной политике о ходе выполнения работ в рамках реализации государственно-



частного партнерства было поручено рассмотреть вопрос о выделении из бюджета г. Томска 7 млн руб. на проведение работ по переносу сетей ОАО «Ростелеком» из 44 млн руб., выделенных Администрацией г. Томска на софинансирование проекта государственно-частного партнерства, а также направить в адрес частного партнера гарантийное письмо от Администрации об обязательстве до 01.09.2014 снять обременения на участке. В итоге, работы по подготовке земельного участка для строительства на нем ДООУ путем осуществления выноса кабельной канализации сетей связи, расположенных на данном земельном участке были осуществлены частным партнером, в связи с чем муниципальное образование «Город Томск» в отсутствие предусмотренных законом и соглашением оснований сберегло денежные средства в размере 6 803 947 руб., израсходованные частным партнером на выполнение работ по выносу сетей связи, которые должны были быть выполнены за счет средств муниципального образования «Город Томск» в силу условий соглашения от 01.07.2013 № ГЧП 2013.

Возражая против иска, ответчик указал, что работы были выполнены истцом, заведомо зная, что данные работы не были предметом размещения государственного или муниципального заказа, следовательно, злоупотребившим правом. Наличие письма первого заместителя Мэра г. Томска о гарантии оплаты работ, по мнению ответчика, в соответствии с действующим законодательством, не является основанием для нарушения процедур осуществления закупок для муниципальных нужд в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>194</sup> (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ). Ответчик указал, что поскольку вопросы образования, в том числе и дошкольного образования, относятся к сфере государственной политики в соответствии со ст. 43, п. «е» ч. 1 ст. 72, ст. 114 Конституции Российской Федерации, ст. 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>195</sup>, а также с учетом п. 13 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

<sup>194</sup> Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>195</sup> Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации», утверждение истца о том, что в результате переноса инженерных коммуникаций неосновательно обогатилось только муниципальное образование «Город Томск», является необоснованным, поскольку обеспечение гарантий прав граждан в сфере дошкольного образования является обязанностью государственных органов Томской области.

Суд пришел к выводу, что на дату обращения истца к ответчику с просьбами о снятии обременений с участка и выносе линий связи за границы участка ответчик необходимость таких работ подтвердил, ответчиком были предприняты меры по реализации необходимых мероприятий, а также ответчик однозначно выразил свое согласие на оплату строительно-монтажных работ по выносу сетей связи в соответствии с проектно-сметной документацией, прошедшей государственную экспертизу. Осуществление выноса линий связи было выполнено истцом с учетом позиции ответчика. Приемка результатов таких работ ответчиком является следствием ненадлежащего исполнения обязанности для предоставления частному партнеру необремененного земельного участка для строительства.

В ходе исполнения соглашения ответчик знал о таком обременении и неоднократно его подтверждал как в ходе передачи участка истцу, так и в ходе переписки сторон. Суд отклонил возражения ответчика, основанные на том, что работы по выносу линий связи выполнены в отсутствие контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ и поэтому не подлежат оплате на основании того, что работы по выносу линий связи, принятые ответчиком в результате исполнения данного соглашения исключают применение к ним указанных положений.

Так как в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 15 и п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территориях муниципального района и городского округа, а также организация содержания детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях с учетом установленных федеральных гарантий относятся к вопросам местного значения<sup>196</sup>, то, исходя из положений статей 6, 86 БК РФ, необходимые для решения таких вопросов денежные средства подле-

<sup>196</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П.

жали включению в расходы бюджета муниципального образования. Несоблюдение органами муниципального образования требований бюджетного законодательства при формировании расходной части собственного бюджета основанием для неоплаты полученных от ответчика работ не является<sup>197</sup>.

По существу, выполнение ответчиком дополнительных работ в связи с осуществлением обязанностей частного партнера, обеспечило осуществление ответчиком возложенных на него публичных функций, которые относятся к расходным обязательствам муниципальных образований. Выполняя рассматриваемые работы, истец, находясь в положении частного партнера, исходя из характера договора (в пользу муниципального образования), их социальной значимости (на объекте образования), осуществлял их, будучи зависимым от действий и принятия обязательных к выполнению требований второй стороны, т.е. являлся слабой стороной договора.

Положение публичного партнера, которым наделен ответчик при заключении контракта, предполагает наличие у него авторитета в силу публичного положения и статуса в отношениях, а также предполагает зависимость истца от действий заказчика в части последующего выкупа объекта, несет риск невозможности исполнения своих обязательств, возможность утраты права на оплату.

Оценивая действия ответчика, суд исходил из того, что представителями публичного партнера было дано безусловное одобрение и согласие на выполнение работ по переносу коммуникаций, а также совершены все необходимые действия для обеспечения условий их выполнения, а результат работ был принят. Таким образом, ответчик своими действиями создал условия для выполнения работ истцом, который при выполнении работ исходил из того, что дополнительные работы ответчиком будут оплачены сверх стоимости соглашения о государственно-частном партнерстве.

Вместе с тем истец, введенный в заблуждение авторитетом ответчика (публичного партнера), внешней правомерностью требования о выполнении дополнительных работ, обоснованно считал себя связанным обязательством по выполнению таких работ и при выполнении работ действовал добросовестно. При таких обстоятельствах

---

<sup>197</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1838/13 по делу № А43-15951/2011.

суд признал, что исковое требование истца о взыскании с ответчика 6 803 947 руб. является обоснованным и подлежит удовлетворению за счет средств казны муниципального образования<sup>198</sup>.

### **Некоторые проблемы реализации муниципально-частного партнерства**

Пристальное внимание при реализации муниципально-частного партнерства необходимо обращать на иные уже выявленные практикой и потенциальные проблемы, в частности связанные с передачей объектов муниципально-частного партнерства частному партнеру и его возвратом публичному партнеру по истечении срока, определенного в соглашении.

Публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру права владения и пользования объектом соглашения об МЧП для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечить возникновение права собственности частного партнера на объект соглашения при условии соблюдения требований, предусмотренных Законом об МЧП и соглашением.

Объект МЧП должен передаваться частному партнеру полностью в тех случаях, когда он представляет собой имущественный комплекс. Иначе частные партнеры, не заинтересованные в получении, например, тепло-энергетического комплекса полностью, будут предпочитать брать объекты, наиболее привлекательные с точки зрения возврата вложенных инвестиций, оставляя иные объекты без финансовой поддержки, что может негативно сказаться на функционировании комплекса в целом.

Объект муниципально-частного партнерства может быть передан в собственность частному партнеру, однако по соглашению с публичным партнером по истечении срока действия соглашения частный партнер обязан передать в публичную собственность (вернуть) объект муниципально-частного партнерства. Следует обратить внимание на то, что если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость движимого и (или) не-

<sup>198</sup> Решение Арбитражного суда Томской области от 24.06.2016 г. по делу № А67-2884/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>

движимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению, либо рыночная стоимость передаваемых прав на такое имущество (в случае, если соглашением не предусматривается возникновение права собственности частного партнера на такое имущество) в совокупности превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером, то к обязательным элементам соглашения также относится указанная законодателем в качестве факультативной обязанность частного партнера по передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.

После того как объект соглашения будет построен и введен в эксплуатацию, он переходит в собственность частного партнера. Условия такого перехода детализируются в соглашении.

В случае банкротства частного партнера и продажи объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве обязательным условием конкурса является исполнение покупателем обязательств частного партнера, не исполненных им к моменту проведения конкурса, на основании данных о фактически исполненных частным партнером к моменту проведения конкурса обязательствах по соглашению о муниципально-частном партнерстве. Участники конкурса по продаже объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве должны соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации об МЧП и утвержденной для проведения конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве конкурсной документации (ст. 110 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>199</sup>).

Если объект соглашения об МЧП не был продан в установленном порядке, указанный объект подлежит передаче публичному партнеру, являющемуся стороной соглашения о муниципально-частном партнерстве, при условии компенсации осуществленных в соответствии с прямым соглашением затрат частного партнера и (или) финансирующего лица, размер которой уменьшен на сумму убытков, причиненных публичному партнеру и третьим лицам в связи с неисполнением частным партнером своих обязательств.

---

<sup>199</sup> Собрание законодательства РФ. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

В отличие от частного партнера, публичный партнер — муниципальное образование — не может быть ликвидировано в порядке конкурсного производства, поскольку нормы о ликвидации публично-правовых образований противоречили бы действующей Конституции РФ, которая не предусматривает подобной процедуры в отношении публичных субъектов. Муниципальные образования могут быть только преобразованы или упразднены (ст. 13, 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Однако применительно к муниципальным образованиям возникает иная ситуация прекращения субъекта муниципально-частного партнерства. Речь идет о получившей достаточно широкое распространение в последние годы практике преобразования муниципальных образований путем объединения муниципальных образований или присоединения поселений к городским округам (Московская область, Нижегородская область, Сахалинская область и др.), в результате чего преобразуемые муниципальные образования утрачивают свою правосубъектность.

По данным Минюста России, динамика изменений, произведенных в 2016 году и начале 2017 г. и затронувших в общей сложности 36 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-72 в 2016 г., -193 за 4 месяца 2017 г.), и прежде всего — сельских поселений (-69 в 2016 г., -161 за 4 месяца 2017 г.), а также по увеличению количества городских округов (+4 в 2016 г., +18 за 4 месяца 2017 г.)<sup>200</sup>.

С момента вступления в силу Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>201</sup> данная тенденция приобретает угрожающие масштабы, поскольку законодательством предусматривается возможность ликвидации муниципальных районов в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

<sup>200</sup> <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

<sup>201</sup> Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

Имущественные последствия прекращения правосубъектности муниципальных образований, а именно, определение исполнителя расходных обязательств муниципального образования и исполнение обязательств, предусмотренных соглашениями, заключенными от имени преобразованных муниципальных образований (в том числе, и соглашениями об МЧП) в законодательстве не урегулированы, в связи с чем предлагается ввести в Закон об МЧП нормы о правопреемстве в случае прекращения публичного субъекта муниципально-частного партнерства.

К проблемам реализации муниципально-частного партнерства относится наличие задолженности муниципальных предприятий, из-за которых они не могут быть переданы частным партнерам в качестве объекта МЧП. Долги должен погашать сам муниципалитет, однако не все местные бюджеты могут позволить себе подобные издержки. Если же передавать предприятие частным партнерам вместе с долгами, это может привести к тому, что источником погашения задолженности муниципальных предприятий станут увеличенные тарифы.

Частным, но показательным случаем, когда законодательство «тормозит» развитие муниципально-частного партнерства, является наличие в отраслевом законодательстве положений о том, что передача отдельных объектов водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по концессионным соглашениям (Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»<sup>202</sup>, Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»<sup>203</sup>). В настоящее время в значительном числе случаев у муниципальных образований отсутствует зарегистрированное право собственности на эти объекты, в связи с чем передача перечисленных в отраслевом законодательстве объектов на основании концессионного соглашения невозможна, тогда как эти объекты можно было бы передавать частным партнерам и на основании иных правовых конструкций.

Одним из существенных недостатков Закона об МЧП является необходимость применять одну и ту же процедуру, которая является довольно громоздкой и длительной, что препятствует использованию муниципальными образованиями данной формы сотрудничества

<sup>202</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

<sup>203</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

с частными субъектами. Например, по результатам информационного обмена, организованного Союзом городов Центра и Северо-Запада России, в котором приняли участие 23 из 25 муниципальных образований, входящих в Союз городов Центра и Северо-Запада России, соглашений о муниципально-частном партнерстве в соответствии с Законом об МЧП ни в одном из опрошенных городских округов не заключалось, т.к. эта процедура является слишком длительной и даже в случае вовлечения в муниципально-частное партнерство имущества только городского округа, одно согласование проекта МЧП с органом государственной власти субъекта РФ занимает не менее 180 дней.

Целесообразнее установить три варианта процедур: один (федеральный) для особо крупных объектов федерального значения, второй — региональный — более упрощенный и ускоренный для объектов регионального значения, и третий вариант — муниципальный, максимально упрощенный и оперативный — для создания объектов МЧП муниципального значения<sup>204</sup>. В случае упрощения процедур согласования заключения соглашений и сокращения сроков процедур динамика заключения муниципалитетами соглашений о муниципально-частном партнерстве могла бы возрасти.

<sup>204</sup> Шаронов В.В. О государственном (муниципальном) частном партнерстве // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] 2016.



## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС*

*Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Взаимодействие муниципальных образований в различных правовых формах (заключение межмуниципальных соглашений, участие в межмуниципальных ассоциациях, создание совместных координационных органов и т.п.) в последние годы получило определенное распространение. Однако, несмотря на положительный эффект, который обеспечивает своим участникам межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество, подобное взаимодействие в настоящее время ограничено пробельностью законодательства, регулирующего порядок организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества и механизм его реализации.

Исторически первые примеры хозяйственного сотрудничества можно найти еще в деятельности российских земств на рубеже XIX и XX веков. Одним из примеров такой кооперации стали товарищества земств по закупке сельскохозяйственных машин и кровельного железа. Наибольшего размаха земские ассоциации достигли в годы Первой мировой войны, когда были созданы Всероссийский земский

союз и Всероссийский союз городов. Деятельность этих Союзов была направлена на организацию оказания помощи раненым и больным военнослужащим, а по мере втягивания России в войну они стали также выполнять заказы главного интендантства на пошив одежды и обуви для армии, и оказывать помощь беженцам. К 1917 г. у Земского союза насчитывалось по всей России 8 тысяч учреждений, в которых работало порядка 170 тысяч служащих, а в учреждениях Городского союза было занято до 40 тысяч человек. О роли этих организаций также свидетельствует тот факт, что главноуполномоченный Всероссийского земского союза и видный земский деятель князь Г. Е. Львов после Февральской революции стал премьер-министром Временного правительства<sup>205</sup>.

В современном мире межмуниципальное сотрудничество получило широкое распространение во многих европейских странах. Право органов местного самоуправления сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, закреплено в ст. 10 Европейской Хартии о местном самоуправлении 1985 г.

В разных странах это право реализуется по-разному. Например, во Франции законодательно закреплено сразу несколько форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества, различающихся для сельских и городских муниципалитетов. Сельские коммуны могут взаимодействовать в рамках *синдикатов* (syndicat des communes), *дистриктов* (district) и *сообществ* (communauté des communes), а города — кооперироваться в *городские сообщества* (communauté urbaine) и *сообщества городов* (communautés des villes)<sup>206</sup>. Характерной чертой французского подхода к межмуниципальному сотрудничеству является его обязательность в некоторых случаях.

В Германии, в отличие от Франции, нет настолько жесткого регулирования межмуниципального сотрудничества, в том числе, и по причине федеративного устройства этого государства. Для реше-

<sup>205</sup> Подробнее об истории межмуниципального сотрудничества в России см.: Петухов Р.В. Колоссальная правительственная ошибка // Журнал «Муниципальная Россия». 2012. № 7 (33). С. 96–104. Доступ: <http://old.131fz.ranepa.ru/userfiles/%D0%9C%D0%A0-33%20%D0%B2%20%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B0%D1%82%D1%8C%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D1%80.pdf>

<sup>206</sup> *Старцев Я.Ю.* Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах» // Юридический виртуальный клуб «Ex Jure». URL: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=260> (04.10.2017).

ния конкретных вопросов местного значения немецкие муниципальные образования могут выбрать формы кооперации различной степени формальности. Например, для согласования позиций и выработки единой политики при решении общих проблем часто используется механизм *неформального согласования*. Принимаемые в ходе таких согласований решения хоть и не имеют правовых последствий, но позволяют более эффективно формировать единые подходы к решению обсуждаемых проблем. Другой формой сотрудничества являются *публично-правовые* или *целевые соглашения*, которые часто применяются для оформления отношений между общинами по эксплуатации объектов коммунального хозяйства, культуры, спорта. Например, такие соглашения заключаются, когда органы местного муниципалитета за счет собственной инфраструктуры не могут обеспечить исполнение каких-либо услуг населению и задействуют возможности других муниципальных образований. В качестве примера часто встречающегося в Германии вида формализованного межмуниципального хозяйственного сотрудничества можно привести *целевой союз*, создаваемый для совместного решения муниципальными образованиями вопросов, требующих аккумуляции ресурсов. Такие союзы, как правило, создаются в сфере водоотведения, водоснабжения, удаления отходов, развития въездного туризма, организации школьного образования и в ряде других сфер<sup>207</sup>.

Нормы Европейской Хартии о местном самоуправлении были приняты российским законодательством, в частности, речь идет о праве местных органов самоуправления на ассоциацию в широком смысле этого понятия как права на сотрудничество для осуществления задач, представляющих общий интерес. Так, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) правовые основы межмуниципального хозяйственного сотрудничества заданы в ст. 8, 68 и 69 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы

<sup>207</sup> Подробнее о немецком опыте межмуниципального сотрудничества см.: *Исупова И. И., Маркварт Э.* Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски // Практика муниципального управления. 2009. № 7. С. 19–30.

межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Также этой нормой предусматривается, что для совместного решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

Следует обратить внимание на то, что анализ судебных решений показывает, что в ходе проведения прокуратурой проверки соблюдения местными администрациями и представительными органами местного самоуправления законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления в сфере межмуниципального сотрудничества, во многих случаях такие акты отсутствуют, вследствие чего прокуроры обращаются в суды с требованиями об обязанности органов местного самоуправления разработать проекты нормативных правовых актов, определяющих порядок участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве. По мнению прокуратуры, отсутствие указанных нормативных правовых актов, нарушает права неопределенного круга лиц на полноценное и благополучное проживание и пребывание в муниципальном образовании, в котором правомерно организовано межмуниципальное сотрудничество. Судебная практика идет по пути поддержки данных требований и вынесения решений об обязанности соответствующих органов местного самоуправления принять вышеуказанные нормативные правовые акты<sup>208</sup>.

Определение конкретных целей и форм межмуниципального сотрудничества относится к компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований (п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). На практике муниципалитеты часто в качестве основной цели межмуниципального сотрудничества закрепляют объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения.

При этом любая форма межмуниципального сотрудничества должна опосредовать решение вопросов местного значения конкретного

<sup>208</sup> Например, см.: решение Бардымского районного суда от 15.07.2013 по делу № 2-345/2013 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/biggs/portal.html>

муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит такого термина как вопросы местного значения межмуниципального характера, не определяет перечень вопросов местного значения межмуниципального характера и не регулирует порядок решения таких вопросов, соответственно, муниципальные образования не имеют возможности перечислять бюджетные средства на решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера.

В качестве примера непонимания пределов полномочий по решению вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества можно привести выделение средств местного бюджета городского округа Якутск для строительства сквера в ином муниципальном образовании, при том, что данные средства были предназначены для реализации муниципальной программы в сфере развития социальной инфраструктуры Якутска и реконструкции здания под дошкольное образовательное учреждение. По мнению прокуратуры, при наличии нерешенных проблем развития социальной инфраструктуры города сокращение финансирования муниципальной программы путем перечисления бюджетных средств на решение вопросов местного значения другого муниципального образования не отвечало интересам населения городского округа «город Якутск».

В этом судебном процессе административный истец (прокурор) указал на то, что оспариваемые нормы нарушают закрепленный в статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип самостоятельности бюджетов, предусматривающий недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Также прокурором было отмечено несоответствие Решения Якутской городской Думы № РЯГД-31-2 «О бюджете городского округа «город Якутск» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» статье 53 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований, а исполнение расходных обязательств муниципальных образований — за счет средств соответствующих местных бюджетов в соответствии с требованиями Бюджетного

кодекса Российской Федерации. В свою очередь, утверждение административного ответчика о том, что указанное мероприятие органом местного самоуправления включено в соглашение о межмуниципальном сотрудничестве в качестве вопросов, право на решение которых у органов местного самоуправления городского округа имеется в силу ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ, Верховный Суд Республики Саха (Якутия) счел основанным на ошибочном толковании закона, поскольку в силу названной правовой нормы органы местного самоуправления городского округа имеют право на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа, однако перечень таких вопросов, установленный законодателем, является исчерпывающим и не предполагает осуществление деятельности в сфере архитектуры и строительства иного муниципального образования.

Суд установил, что строительство сквера в селе Верхневилуйск не относится к вопросам местного значения городского округа «город Якутск», и не усмотрел, что данное мероприятие, отнесенное соответствующим соглашением к межмуниципальному сотрудничеству в сфере архитектуры и строительства, предназначено для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования городского округа «город Якутск», поэтому исковое заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений муниципального правового акта о финансировании мероприятий в рамках межмуниципального сотрудничества было удовлетворено<sup>209</sup>.

На основании норм законодательства о местном самоуправлении можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативное (образование объединений муниципальных образований, советов муниципальных образований и т.п.), договорное (заключение в рамках межмуниципального взаимодействия договоров о сотрудничестве, гражданско-правовых договоров, опосредующих, главным образом, приобретение товаров, выполнение работ и оказания услуг в интересах муниципального образования) и хозяйственное (создание межмуниципальных хозяйственных обществ и иных юридических лиц).

<sup>209</sup> См.: Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23.05.2017 по делу За-13/2017 ~ М-16/2017 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html>

Анализ данных Минюста России показывает, что на сегодняшний день наиболее востребованными на практике являются ассоциативная и договорная формы межмуниципальной кооперации. Так, к настоящему времени во всех 85 субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества — советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, в которых состоит около 20,7 тыс. муниципальных образований страны. 478 муниципальных образований участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 314 — в межмуниципальных хозяйственных обществах. 675 муниципальных образований имеют двусторонние договоры о межмуниципальном сотрудничестве в пределах субъектов Российской Федерации, в которых они расположены, более 472 — с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 419 муниципальных образований имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с «городами-побратимами» и соглашения о приграничном сотрудничестве. Органы местного самоуправления почти 5 тыс. муниципальных образований являются учредителями либо соучредителями средств массовой информации<sup>210</sup>. Как видно из приведенной статистики единственной формой муниципальной кооперации, не получившей сегодня широкого распространения, является межмуниципальное хозяйственное сотрудничество. Межмуниципальные хозяйственные организации встречаются на практике крайне редко. Они создаются, как правило, в организационно правовой форме общества с ограниченной ответственностью и решают самые разные задачи, чаще всего беря на себя вопросы водоснабжения, сбора, вывоза и утилизации мусора и твердых бытовых отходов, транспортного обслуживания населения и др.<sup>211</sup>. Попытаемся разобраться в причинах невостребованности на практике этого механизма.

Вопросы участия муниципальных образований в хозяйственных обществах регулируются ст. 124, 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Согласно ст. 124 ГК РФ публично-правовые образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским

<sup>210</sup> <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

<sup>211</sup> Дружба дружбой, а ресурсы врозь. СМО об опыте осуществления межмуниципального хозяйственного сотрудничества // Муниципальная Россия. 2014. № 5 (51). С. 32–35.

законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта).

В конкурентном законодательстве (ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» — далее Закон о защите конкуренции<sup>212</sup>) установлен запрет совмещения функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. Следовательно, непосредственно действовать как хозяйствующие субъекты муниципальные образования не могут, поэтому предпочтительной формой участия в хозяйственном обороте для них является создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ст. 68 Закона № 131-ФЗ). Вместе с тем необходимо отметить, что как в теории, так и на практике вызывает затруднения определение статуса указанных обществ, порядка их создания и состава участников.

В соответствии с ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ межмуниципальные хозяйственные организации могут быть созданы в двух организационно-правовых формах — закрытое акционерное общество (далее также — ЗАО) и общество с ограниченной ответственностью (далее также — ООО). Выбор одной из этих форм так же, как в целом принятие решения об их учреждении, отнесен к компетенции представительных органов кооперирующихся муниципальных образований. Данные органы местного самоуправления наделены также правом принятия решения об учреждении межмуниципальной некоммерческой организации, которая согласно ч. 1 ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ может быть создана в форме либо автономной некоммерческой организации (далее также — АНО), либо фонда. Наконец, органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации (ч. 3

<sup>212</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.



ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ) в целях информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, а также публикации принятых ими нормативных правовых актов и иной официальной информации.

Анализ вышеуказанных норм позволяет сделать ряд выводов касательно особенностей создания и деятельности межмуниципальных организаций:

1. Решение о создании межмуниципальной организации может быть принято исключительно представительными органами двух или более муниципальных образований. Другие органы местного самоуправления или муниципальные органы такого решения принять не могут.

2. Осуществление межмуниципальной хозяйственной кооперации в иных организационно-правовых формах, нежели те, которые предусмотрены в ч. 1 ст. 68 и в ч. 1 ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ, незаконно, что прямо следует из императивного характера перечисленных норм.

3. Подп. 7 п. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ относит к исключительной компетенции представительного органа определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества. Из семантического толкования этой нормы следует, что данный порядок должен распространяться на неограниченное число случаев учреждения таких организаций, а следовательно, он должен быть установлен муниципальным правовым актом, в котором, в частности, могут быть отражены следующие моменты:

— порядок принятия представительным органом решения об учреждении межмуниципальной организации либо об участии в ней;

— орган местного самоуправления, наделяемый в соответствии с ч. 2 ст. 125 ГК РФ полномочием приобретать и выступать от имени муниципального образования в качестве учредителя межмуниципальной организации;

— порядок взаимодействия органов местного самоуправления с учрежденными межмуниципальными организациями, а также контроля за их деятельностью;

4. Межмуниципальная организация создается исключительно для совместного решения вопросов местного значения учредивших ее муниципальных образований, что должно найти отражение в ее уставе.

Обозначив указанные особенности правового статуса межмуниципальных организаций, Федеральный закон № 131-ФЗ более подробно не регулирует порядок их создания, деятельности и ликвидации, т.к. согласно ч. 2 ст. 68 и в ч. 2 ст. 69 этого правового акта межмуниципальные организации должны действовать в соответствии с ГК РФ, а также иными федеральными законами. Как представляется такой подход к правовому регулированию, в целом, соответствует «духу» Федерального закона № 131-ФЗ, призванного устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, а не детально регулировать особенности деятельности межмуниципальных организаций. Однако нельзя и не отметить, что для того, чтобы нормы разных правовых актов начали работать вместе, необходимо их объединить общей логикой или, как минимум, снять имеющиеся между ними противоречия. А вот этого в случае с регулированием деятельности межмуниципальных организаций сделано не было.

Отсутствие корреспонденции между нормами Федерального закона № 131-ФЗ и действующим гражданским законодательством является сегодня главным препятствием для создания межмуниципальных хозяйственных обществ. Базовым здесь является противоречие между ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей что межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью и ст. 10 Федерального закона «Об акционерных обществах»<sup>213</sup> и ст. 7 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»<sup>214</sup>, согласно которым органы местного самоуправления не могут выступать учредителями АО и участниками ООО, если иное не установлено федеральными законами. Логика законодателя, выбравшего в качестве организационно-правовых форм для межмуниципальных хозяйственных обществ ЗАО и ООО, в целом понятна, так как именно в рамках этих организационных форм с учредителей снималась субсидиарная ответственность, что, естественно, в большей степени соответствовало интересам муниципальных образований, так как защищало их имущество в случае банкротства таких организаций<sup>215</sup>. Тем не менее

<sup>213</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

<sup>214</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

<sup>215</sup> См.: *Кокин И.А.* Межмуниципальная кооперация в субъекте РФ: объективные потребности и правовые решения // Городское управление. 2003. № 11. С. 65–66.

разрешить указанную коллизию без внесения изменений в законодательство невозможно.

В абз. 2 п. 5 ст. 66 ГК РФ прямо указывается на то, что участниками хозяйственных обществ могут быть публично-правовые образования, однако органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах (п. 6 ст. 66 ГК РФ). Следовательно, хотя это четко не сформулировано в Федеральном законе № 131-ФЗ, учредителями и участниками межмуниципальных хозяйственных обществ могут быть исключительно муниципальные образования, а не органы местного самоуправления. Однако решение об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения принимают органы местного самоуправления, а именно — представительный орган муниципального образования (ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ). На основании решения этого же органа происходит и прекращение участия муниципального образования в межмуниципальном хозяйственном обществе по решению главы муниципального образования. Иной порядок прекращения муниципального образования в межмуниципальном хозяйственном обществе, не предусматривающий обязательности наличия решения представительного органа муниципального образования, например, на основании заявления администрации муниципального образования о выходе из состава участников межмуниципального хозяйственного общества, является нарушением действующего законодательства.

Так, например, рассматривая дело об исключении муниципального образования «Черняховский муниципальный район» из состава участников межмуниципального общества «Чистота» Высший Арбитражный Суд РФ установил следующее. Муниципальное образование «Черняховский муниципальный район» с 18.02.2009 являлось участником межмуниципального общества с ограниченной ответственностью «Чистота» в числе других муниципальных образований. На основании заявлений администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» от 03.12.2010 и муниципального образования «Каменское сельское поселение» от 26.01.2011 о выходе из состава участников межмуниципального общества «Чистота» названные муниципальные образования были исключены из состава участников межмуниципального общества. Соответствующие изменения внесены в учредительные

документы общества и прошли государственную регистрацию в отсутствие решения районного Совета депутатов муниципального образования «Черняховский муниципальный район» о прекращении участия данного муниципального образования в межмуниципальном обществе. Установив, что соответствующее решение Советом депутатов не принималось, Высший Арбитражный Суд РФ подтвердил наличие нарушения требований законодательства при исключении муниципального образования «Черняховский муниципальный район» из состава участников межмуниципального общества «Чистота»<sup>216</sup>.

Другой важной проблемой, остающейся долгое время нерешенной, является вопрос о возможных участниках межмуниципальных хозяйственных обществ. Из действующей редакции статьи 8, 68 и 69 Федерального закона № 131-ФЗ прямо не следует могут ли ими быть не только муниципальные образования, но и иные лица — органы государственной власти, юридические и физические лица. Специальная правоспособность межмуниципального хозяйственного общества, его нацеленность на решение вопросов местного значения, по нашему мнению, указывает скорее на необходимость ограничения круга его потенциальных учредителей исключительно муниципальными образованиями.

Нормы Федерального закона № 131-ФЗ не содержат прямых запретов относительно включения в состав учредителей указанных обществ иных лиц помимо муниципальных образований. Если же рассматривать межмуниципальные хозяйственные общества как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей, в качестве которых могут выступать только представительные органы муниципалитетов, то организация и деятельность таких обществ не согласуется с нормами ГК РФ, Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», которые не содержат ограничений и требований относительно состава учредителей обществ. Необходимо также учитывать, что вышеуказанные нормы Федерального закона № 131-ФЗ не согласуются с нормами Закона об акционерных обществах, пред-

<sup>216</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 10.05.2012 № ВАС-5668/12 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html>.

усматривающими, что акционерные общества, учредителями которых выступают муниципальные образования, могут быть только открытыми (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации муниципальных унитарных предприятий).

Следует отметить, что в отличие от многих других вопросов, связанных с созданием и деятельностью межмуниципальных хозяйственных организаций, вопрос о возможности вхождения в состав учредителей такого юридического лица иных нежели муниципальное образование субъектов, имеет некоторую судебную историю. Так, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа, рассмотрев дело по кассационной жалобе Прокуратуры Амурской области на решение Арбитражного суда Амурской области от 27.10.2009 по делу № А04-4006/2009 и постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2010, согласился с выводами нижестоящих арбитражных судов о том, что статья 68 Федерального закона № 131-ФЗ не предполагает участия в создании межмуниципальных хозяйственных обществ иных органов местного самоуправления, кроме представительных, а также физических и юридических лиц (Постановление от 22.06.2010 по делу № Ф03-3267/2010)<sup>217</sup>.

В постановлении Федерального арбитражного суда Уральского округа от 27.08.2009 № Ф09-6333/09-С4 по делу № А07-4688/2009-Г-ГЛШ<sup>218</sup> похожим образом решен вопрос о правомочности введения физического лица в состав учредителей межмуниципального общества с ограниченной ответственностью уже после его создания. В этом случае Суд пришел к выводу, что несмотря на отсутствие ограничений по составу участников межмуниципального общества в Гражданском кодексе и в Федеральном законе «Об обществах с ограниченной ответственностью», общая концепция Федерального закона № 131-ФЗ в совокупности с общей нормой гражданского законодательства о запрете органам местного самоуправления выступать участниками хозяйственных обществ, указывает на невозможность вхождения в состав учредителей никаких иных лиц кроме представительных органов местного самоуправления.

---

<sup>217</sup> Электронный документ. Доступ: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/41ea2862-35ac-4f27-a226-2b68013a528c/A04-4006-2009\\_20100622\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/41ea2862-35ac-4f27-a226-2b68013a528c/A04-4006-2009_20100622_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf).

<sup>218</sup> Электронный документ. Доступ: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d983fc19-dc29-47b0-b3d2-4ce2c8cba001/A07-4688-2009\\_20100420\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d983fc19-dc29-47b0-b3d2-4ce2c8cba001/A07-4688-2009_20100420_Reshenija_i_postanovlenija.pdf).

В целом, суды занимают общую позицию в вопросе о возможном составе участников, как минимум, межмуниципального общества с ограниченной ответственностью. Однако из аргументации приведенных выше решений видно, что судам приходится преодолевать пробелы в правовом регулировании, основывая свои доводы в значительной степени на общих принципах правового регулирования. Это в некотором смысле ослабляет позицию судов, делая ее менее однозначной.

Другой, не менее серьезной, проблемой является формирование имущества межмуниципальной организации. Анализ Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что ни в ст. 8, ни в ст. 68 и 69 этот вопрос не урегулирован, что указывает на необходимость обращения к нормам гражданского права и законодательства о некоммерческих организациях.

Как следует из ч. 1 ст. 90 ГК РФ, минимальный размер имущества общества с ограниченной ответственностью определяется его уставным капиталом, составляемым из стоимости долей, приобретенных его участниками. По сути, аналогичный порядок определения минимального размера имущества закреплен в ч. 1 ст. 99 ГК РФ в отношении акционерного общества, но в данном случае уставный капитал составляется не из долей, а из номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами. В свою очередь, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в ч. 1 ст. 7 и ч. 1 ст. 10 предусматривает, что при учреждении фондов и некоммерческих автономных организаций их имущество формируется на основе добровольных взносов учредителей. Однако, в отличие от частных лиц, обладающих общей правоспособностью и юридически почти не ограниченных в распоряжении своей собственностью, субъекты публичного права, которыми в том числе являются и муниципалитеты, имеют специальную правоспособность и ограничены в вопросе распоряжения имуществом.

В научной литературе встречаются предложения о возможных путях преодоления несовершенства правового регулирования в вопросах создания межмуниципальных хозяйственных обществ.

Например, Л. Г. Рагозина рассматривает в качестве перспективной возможности для решения проблемы с формированием уставного (складочного) капитала межмуниципальных хозяйственных

обществ использование инвестиционных механизмов, предусмотренных бюджетным законодательством. Она отмечает, что предусмотренное статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, может рассматриваться, как форма имущественного взноса при формировании уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ<sup>219</sup>. Действительно, из указанной нормы следует, что предоставление бюджетных инвестиций влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц. Но далее БК РФ указывает на то, что такое право оформляется участием перечисленных субъектов в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством. Как уже говорилось выше, порядок передачи государственного и муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц определяется ст. 217 ГК РФ, отсылающей, в свою очередь, к законодательству о приватизации. Таким образом, использование механизма, предлагаемого Л. Г. Рагозиной, по факту не решает главных проблем формирования уставного (складочного) капитала межмуниципальных организаций.

При создании муниципальными образованиями межмуниципального хозяйственного общества муниципальное имущество, которое вносится ими в качестве вклада в уставный капитал, становится имуществом корпорации — созданного межмуниципального хозяйственного общества, т.е. переходит из муниципальной в частную собственность. Из положений ГК РФ следует, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц (в том числе межмуниципальных хозяйственных обществ) только в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества, ко-

<sup>219</sup> Подробнее см.: Рагозина Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009 // Институт экономики города. URL: [www.urbanecomomics.ru/download.php?dl\\_id=3077](http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3077) (дата обращения: 03.07.2012).

торый предусматривает такие способы приватизации, как преобразование муниципального унитарного предприятия в открытое акционерное общество, а также внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал открытого акционерного общества. Способы приватизации муниципального имущества путем создания закрытого акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью законодательство не содержит. Что же касается создания открытых акционерных обществ, то поскольку открытые акционерные общества не рассматриваются Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве формы межмуниципальной хозяйственной организации, то, следовательно, муниципальное имущество может быть отчуждено в их пользу только за плату.

Однако, как представляется, такой подход противоречит логике рассматриваемых отношений, основанной на целевом характере взаимоотношений между муниципальными образованиями и учрежденными ими организациями. Следует учитывать и то, что Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» закрепляет четко определенные способы приватизации государственного и муниципального имущества, из которых в целях формирования имущества межмуниципальной организации могут быть использованы только два из них – аукцион и конкурс (ст. 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

На аукционе, исходя из п. 1 ст. 18 Федерального закона № 187-ФЗ, продается имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении него. П. 1 ст. 20 закона «О приватизации...» устанавливается, что на конкурсе могут продаваться предприятия как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более чем 50 процентов уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определенные условия. Однако наиболее важным в отношении формирования имущества создаваемой межмуниципальной организации является то, что и аукцион, и конкурс являются открытыми по составу участников (п. 2 ст. 18 и п. 3 ст. 20). При этом победителем в первом случае становится покупатель, предложивший за приватизируемое имущество наиболее высокую цену (п. 1 ст. 18),



а во втором — тот, кто предложил наиболее высокую цену при условии выполнения условий конкурса (п. 2 ст. 20). Соответственно, участником и аукциона, и конкурса вправе стать любой желающий, который при соблюдении вышеизложенных условий, может стать и его победителем, то есть приобрести имущество, которое планировалось использовать для учреждения межмуниципальной организации.

Более того, проведение конкурсов или аукционов требуется не только при отчуждении в собственность публичного имущества, но и, согласно п. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», при заключении договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Указанные выше противоречия между законодательством о местном самоуправлении, гражданским законодательством, конкурентным законодательством и законодательством о приватизации, делают невозможным отчуждение муниципальной собственности в целях формирования имущества межмуниципальных организаций в рамках юридически чистых процедур.

В таких условиях альтернативной формой вклада муниципальных образований в уставный капитал хозяйственных обществ могло бы быть предоставление права безвозмездного пользования муниципальным имуществом. Однако и тут Закон о защите конкуренции допускает заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров о переходе прав владения и (или) пользования в отношении государственного и муниципального имущества либо по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения таких договоров, либо в случае предоставления указанного имущества в виде государственной или муниципальной помощи. Но выполнение данного требования может привести к тому, что такой конкурс или аукцион выиграют третьи лица, вследствие чего создаваемое межмуниципальное хозяйственное общество не будет наделено соответствующим имуществом. Таким образом, формирование уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ возможно в основном только за счет средств местных бюджетов. Эта возмож-

ность может быть реализована органами местного самоуправления путем предоставления бюджетных инвестиций (ст. 69, 80 БК РФ)<sup>220</sup>.

Сегодняшнее состояние правового регулирования межмуниципального хозяйственного сотрудничества заставляет многих ученых и экспертов предлагать альтернативные правовые формы его осуществления. Так, по мнению И.В. Бабичева, в действующем законодательстве отсутствуют наиболее приемлемые для организации межмуниципального хозяйственного сотрудничества формы, к которым он относит межмуниципальные учреждения и межмуниципальные унитарные предприятия<sup>221</sup>, создаваемые в порядке, определенном ст. 6 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Данные организации создаются и действуют на основе лишь одной формы собственности — муниципальной. Особенностью правового статуса этих организаций является то, что они не наделяются правом собственности на имущество, закрепленное за ними собственником. Имущество унитарного предприятия, передаваемое им собственником, является неделимым, не переходит в собственность третьих лиц. При этом собственник имущества муниципального предприятия и учреждения имеет ряд существенных полномочий по управлению данными организациями и осуществлению контроля за их деятельностью.

Основную деятельность таких предприятий и учреждений можно ориентировать на удовлетворение социальных потребностей населения муниципалитетов. И. В. Бабичев обращает особое внимание и на то, что унитарным предприятиям и учреждениям соответствующими учредительными документами «может быть придана целевая правоспособность»<sup>222</sup>, что существенно для межмуниципальных организаций, создаваемых для решения строго определенных вопросов.

В соответствии с действующим правовым регулированием учреждения и унитарные предприятия могут иметь только одного учредите-

<sup>220</sup> См.: Орлов А.В., Кабанова И.Е. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, проблемы правового регулирования и имущественной ответственности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 5.

<sup>221</sup> Бабичев И. В. Воспитывать культуру партнерских отношений // Российская муниципальная практика. 2009. № 8 С. 13–14.

<sup>222</sup> Бабичев И. В. Выступление // Стенограмма заседания Дискуссионного клуба Института экономики города по теме: «Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом» // Институт экономики города. URL: [http://www.urbaneeconomics.ru/download.php?dl\\_id=3094](http://www.urbaneeconomics.ru/download.php?dl_id=3094) (дата обращения: 04.10.2017).

ля, что делает невозможным непосредственное создание муниципальными образованиями межмуниципального унитарного предприятия, поскольку такое предприятие имеет «неделимый фонд», принадлежащий строго только одному собственнику<sup>223</sup>. Для включения унитарных предприятий и учреждений в число организационно-правовых форм, посредством которых возможно осуществление межмуниципального хозяйственного сотрудничества, необходимо будет вносить изменения не только в Федеральный закон № 131-ФЗ, но существенным образом перерабатывать гражданское законодательство. В связи с этим следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательные акты, предусматривающие возможность создания межмуниципальных предприятий и учреждений, уточнение статуса, порядка организации и деятельности межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ, а также расширение возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ.

В настоящее же время допустимо создание муниципальными учреждениями и предприятиями межмуниципальных учреждений и предприятий, поскольку предложенная конструкция подразумевает опосредованное участие двух и более муниципальных образований в создании межмуниципального предприятия или учреждения муниципальными унитарными предприятиями или учреждениями с согласия собственников их имущества.

На основе анализа зарубежного опыта Л.Г. Рагозина предлагает расширить номенклатуру форм межмуниципальной кооперации за счет механизма софинансирования расходов, не требующего образования юридического лица для объединения ресурсов муниципальных образований<sup>224</sup>. Эта форма взаимодействия могла бы быть довольно эффективна (в силу своей простоты), например, при организации досуга населения путем проведения межмуниципальных культурно-массовых мероприятий — фестивалей, концертов, выставок и т. д. Однако сегодня этот механизм не может быть реализован без изменения бюджетного

---

<sup>223</sup> Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: Учебное пособие / Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко. М.: Проспект, 2015. С. 220.

<sup>224</sup> Рагозина Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009 // Институт экономики города. URL: [www.urbanecomics.ru/download.php?dl\\_id=3077](http://www.urbanecomics.ru/download.php?dl_id=3077) (дата обращения: 03.07.2012).

законодательства. Другой моделью межмуниципального сотрудничества, которую предлагает рассмотреть Л. Г. Рагозина, является приобретение услуг одним муниципальным образованием у другого на основании договора возмездного оказания услуг. Возможность вступления двух субъектов публичного права в гражданские правоотношения не запрещена российским законодательством, что делает в принципе возможным заключение между муниципальными образованиями договора возмездного оказания услуг. Однако в этом случае вряд ли можно вести речь о межмуниципальном сотрудничестве, так как его главной целью является объединение усилий муниципальных образований для решения каких-либо общих для них проблем, а у договора возмездного оказания услуг совершенно иная правовая природа.

Предлагаемые в Законе № 131-ФЗ формы межмуниципального сотрудничества в виде хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций нельзя рассматривать как наиболее оптимальные организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Основным недостатком данных видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности статуса юридических лиц названных организационно-правовых форм также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за их функционированием.

Вследствие передачи части функций организациям межмуниципального сотрудничества, являющимся самостоятельными хозяйствующими субъектами с различными учредителями, органы местного самоуправления каждого муниципального образования утрачивают значительную степень влияния и контроля над деятельностью таких хозяйствующих субъектов, при этом реализация интересов каждого муниципального образования ограничена обеспечением интересов другого муниципального образования или (и) групп муниципальных образований. При принятии решения об объединении ресурсов органы местного самоуправления, в первую очередь, должны продумать и создать механизмы обеспечения прав и интересов всех участников. Степень влияния и процедуры участия в принятии решений должны учитывать реальный потенциал участников сотрудничества и обеспечивать их интересы. Часто именно необходимость обеспечения интересов

каждого из участников является основным препятствием в развитии межмуниципальной кооперации, особенно, его коммерческих форм<sup>225</sup>.

Не урегулирован в законодательстве и вопрос ответственности по долгам межмуниципальных хозяйственных обществ в случае их реорганизации. При реорганизации межмуниципальных хозяйственных обществ учредители юридического лица или орган, принявшие решение о реорганизации юридического лица, обязаны письменно за 30 дней со дня принятия решения о реорганизации уведомить об этом всех кредиторов реорганизуемого юридического лица. В противном случае государственная регистрация реорганизованного юридического лица не будет произведена.

Кредиторы реорганизуемого межмуниципального хозяйственно-общества могут потребовать досрочного исполнения обязательств, по которым юридическое лицо является должником, а также возмещения убытков, что потребует дополнительных финансовых средств соответствующих бюджетов для досрочного погашения задолженности реорганизуемых межмуниципальных организаций. Эта ситуация может стать еще более проблемной в случае, когда муниципальные образования не признают данные долги и не включают их в передаточный акт.

В законодательстве необходимо предусмотреть, что гражданско-правовая ответственность по обязательствам межмуниципальных хозяйственных обществ и межмуниципальных унитарных предприятий должна возлагаться на сами хозяйствующие субъекты, однако субсидиарной гражданско-правовой ответственности подлежат муниципальные образования-учредители в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения интересов кредиторов и при отсутствии причинно-следственной связи между невозможностью удовлетворить требования кредитора и деятельностью самих публичных субъектов. При наличии такой связи гражданско-правовая ответственность за неисполнение обязательства хозяйствующего субъекта должна возлагаться на муниципальные образования-учредители<sup>226</sup>.

---

<sup>225</sup> См. до сих пор актуальные Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения, разработанные разработаны Минрегионом России в 2010 г. [Электронный документ] // <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-organizatsii-mezhregionalnogo-i-mezhmunitsipalnogo/>

<sup>226</sup> См.: *Орлов А.В., Кабанова И.Е.* Указ. соч. С. 6.

Рассматривая вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества, нельзя не обратить внимания на такой способ выстраивания отношений между муниципальными образованиями, как заключение соглашений о передаче полномочий. Федеральный закон № 131-ФЗ в ч. 4 ст. 15 предусматривает возможность заключения соглашения между органами местного самоуправления поселения и муниципального района, в состав которого оно входит, о передаче для осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения, а также материальных ресурсов, необходимых для их исполнения этих. На основании данного соглашения полномочия могут передаваться как от поселения району, так и наоборот. Другим важным условием то, что на основании соглашения не могут быть переданы все полномочия, закрепленные за соответствующим муниципальным образованием.

Реальность российского местного самоуправления такова, что подавляющее большинство городских и сельских поселений сейчас находится в крайне сложном финансовом положении. Получаемые ими доходы не всегда могут покрыть расходы на решение всех вопросов местного значения. В этой связи передача на районный уровень части неподъемных для дефицитного поселения полномочий позволяет обеспечить их полноценное исполнение, а также сконцентрировать средства местного бюджета на реализации оставшихся полномочий. С другой стороны, во многих регионах России территориальная организация местного самоуправления такова, что административный центр муниципального района от входящих в его состав поселений отделяют десятки, а иногда сотни километров. Удаленность таких территорий естественным образом затрудняет работу районных органов местного самоуправления, а также значительно снижает уровень их доступности для населения, что является крайне важным условием действенности местной власти. В такой ситуации передача части полномочий муниципального района поселениям вряд ли способна обеспечить их более эффективную реализацию. Соответственно, наличие рассматриваемого механизма в Федеральном законе № 131-ФЗ обусловлено объективной необходимостью иметь возможность оперативно, руководствуясь особенностями организации местного самоуправления в конкретных регионах страны, в конкретных муниципальных образованиях, передавать полномочия по решению вопросов местного значе-

ния с одного уровня местной власти на другой. Тем не менее недопустимой является ситуация, когда соглашения о передаче полномочий фактически становятся способом упразднения поселенческого уровня местного самоуправления.

Учитывая, что в рамках соглашений о передаче полномочий поселение и муниципальный район вступают в определенные взаимоотношения, целью которых является обеспечение их наилучшей реализации, обоснованным является вопрос о том, может ли данный механизм быть рассмотрен в качестве формы межмуниципального сотрудничества? Основной задачей соглашений является обеспечение возможности относительно просто передать полномочия с одного уровня местной власти на другой, обеспечив тем самым их максимально эффективную реализацию. Заключенное соглашение предполагает сопутствующую передачу ресурсов, а также необходимость контроля за тем, как исполняются переданные полномочия. В этой связи, этот механизм вряд ли не может быть рассмотрен в качестве формы межмуниципального сотрудничества, так как в нем отсутствует элемент совместной деятельности, общего вклада в достижение поставленной цели. Соглашения по своей природе скорее можно отнести к числу механизмов, обеспечивающих реализацию принципа субсидиарности при организации российского местного самоуправления.

Таким образом, основными причинами невостребованности межмуниципального хозяйственного сотрудничества являются несовершенство и недостаточность действующего правового регулирования. Для формирования в муниципальной среде кооперативных практик необходимо совершенствование правового регулирования и, прежде всего, внесение изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и гражданское законодательство, направленных на устранение имеющихся противоречий, а также более детальное регулирование вопросов учреждения и деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций.

Однако изменения правового регулирования будет недостаточно для того, что межмуниципальное хозяйственное сотрудничество стало востребованным механизмом муниципального управления. Нельзя не учитывать того, что на практике сложная процедура создания межмуниципальной организации чаще всего не выдерживает конкуренции

с более простым и понятным механизмом передачи полномочий по решению вопросов местного значения на основе соглашения. В частности, именно к такому выводу пришли опрошенные Общероссийским Конгрессом муниципальных образований весной 2014 года советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Приведем в пример позицию Совета муниципальных образований Белгородской области, специалисты которого разбираясь в причинах невостребованности межмуниципального сотрудничества, пришли к выводу что «отсутствие такого опыта связано, прежде всего с тем, что у органов местного самоуправления городских (сельских) поселений нет острой необходимости объединения ресурсов. И не потому, что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому, что законодательство дает другие возможности. Например, передачу полномочий от менее обеспеченных более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений муниципальному району)»<sup>227</sup>. Соответственно, для внедрения практики хозяйственной кооперации муниципальных образований необходимо информационное и методическое сопровождение. Органам местного самоуправления необходимо объяснить плюсы этого механизма, среди которых наиболее важным является возможность включения в процесс сотрудничества самого широкого круга муниципальных образований. В отличие от соглашения, которое может быть заключено только между муниципальным районом и входящим в его состав отдельным поселением, учредителей межмуниципальной хозяйственной организации, во-первых, может быть сразу несколько, во-вторых, ими могут быть муниципальные образования разных видов, в том числе, городские округа, и, в-третьих, они не обязательно должны граничить между собой и могут даже находиться в разных субъектах Российской Федерации.

Подводя итоги, следует заметить, что в случае устранения несогласованности положений законодательства о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства и дополнительной правовой регламентации некоторых аспектов создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организация, межмуниципальное сотрудничество сможет стать современным и эффек-

<sup>227</sup> Дружба дружбой, а ресурсы врозь. СМО об опыте осуществления межмуниципального хозяйственного сотрудничества // Муниципальная Россия. 2014. № 5 (51). С. 31.



тивным механизмом решения сложных, ресурсоемких вопросов, которые муниципалитеты не могут решать поодиночке. В настоящее же время механизмы, предусмотренные статьей 68 Федерального закона № 131-ФЗ, является крайне несовершенными и их использование на практике сопряжено для органов местного самоуправления со значительными рисками.

## МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ВОПРОСАМ УДАЛЕНИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОТСТАВКУ

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

Институт удаления главы муниципального образования появился в российском законодательстве в 2009 году — в мае этого года в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) была добавлена статья 74.1; в последующем под влиянием правоприменительной практики в механизм правового регулирования неоднократно вносились изменения и дополнения.

Удаляют в отставку глав муниципальных образований всех типов муниципальных образований (пожалуй, кроме муниципальных образований, которые недавно появились в Челябинске, Махачкале и Самаре); чаще всего удаляют глав поселений, хотя и главам столиц субъектов РФ приходится сталкиваться с желанием депутатов досрочно прекратить их полномочия<sup>228</sup>. По данным Минюста России<sup>229</sup> количе-

<sup>228</sup> Например, были удалены в отставку главы Мурманска (2010 г.), Тулы (2011 г.), Орла (2012 г.), Петрозаводска (2015 г.), Великого Новгорода (2015 г.); все мэры обращались в суды, в ряде случаев решения об удалении были признаны незаконными.

<sup>229</sup> Информационно-аналитическая информация, характеризующая состояние местного самоуправления в России, ежегодно размещается на сайте Минюста России по адресу: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

ство удалений по годам выглядит следующим образом: 2014 г.<sup>230</sup> — 28 случаев; 2015 г. — 18 случаев; 2016 г. — 9 случаев. В подавляющем большинстве случаев решение об удалении сопровождается судебным разбирательством, хотя прямо у судебной защите в вышеназванной статье закона не говорится.

По состоянию на 1 августа 2017 года принято восемь решений Конституционного Суда РФ<sup>231</sup>, два решения Верховного Суда РФ<sup>232</sup> и около 500 иных решений судов общей юрисдикций. Одно решение об удалении может повлечь принятие около 5–7 решений судов, в которых последовательно исследуются вопросы законности удаления в отставку, оценки отчета главы муниципального образования, восстановления его в должности или изменения формулировки записи в трудовой книжке, назначения и проведения выборов нового главы и т.п. Редко, но встречаются требования о компенсации морального вреда; еще реже эти требования удовлетворяются<sup>233</sup>.

Исследование материалов правоприменительной практики показывает, что в действиях всех участников процедуры удаления главы муниципального образования есть нарушения, а иногда и злоупотребления своим правом, поэтому велико количество судебных решений с положительным для главы муниципального образования содержанием (главы муниципальных образований восстанавливаются в должности; признается незаконным решение об удалении полностью или в части; признается незаконной отрицательная оценка работы главы муниципального образования и т.п.). Анализ около 500 судебных решений, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс», раз-

<sup>230</sup> До 2014 года данную информацию собирал Минрегион России; сведения о количестве удаленных глав по годам за этот период отсутствуют.

<sup>231</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П; Определения Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 715-О, от 27.10.2015 № 2437-О от 16.07.2013 № 1241-О; от 25.01.2012 № 114-О-О; от 04.10.2011 № 1264-О-О; от 17.11.2011 № 1489-О-О; от 02.11.2011 № 1464-О-О.

<sup>232</sup> Определение Верховного Суда РФ от 13.03.2013 № 9-КГ13-1 (Нижегородская область); Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2011 № 86-Г11-2 (Нижегородская область).

<sup>233</sup> В качестве примера положительных для удаленного и восстановленного в должности главы муниципального образования, можно привести, например, такие судебные решения: Решение Осинского районного суда Пермского края от 12.07.2011 по делу № 2-416/2011; Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края от 19.08.2011 по делу № 2-1135/2011-М-889/2011; Решение Железногорского городского суда Курской области от 13 января 2014 года по делу № 2-41/2014; Решение Чайковского городского суда Пермского края от 15.12.2016 по делу № 2-2095/2016-М-2091/2016. Размер присуждаемой выплаты в качестве компенсации морального вреда составляет 5–20 тыс. руб.

мещенных на сайтах судов, а также на Интернет-ресурсе «Судебные и нормативные акты Российской Федерации» (СудАкт.Ру), позволил получить следующие статистические данные о количестве судебных решений с положительным для глав муниципальных образований содержанием<sup>234</sup>:

- 2009 г. — 2 случая;
- 2010 г. — 3 случаев;
- 2011 г. — 15 случаев;
- 2012 г. — 9 случаев;
- 2013 г. — 7 случаев;
- 2014 г. — 8 случаев;
- 2015 г. — 14 случаев;
- 2016 г. — 15 случаев;
- 2017 г. (до 1 августа) г. — 3 случая.

<sup>234</sup> В качестве примеров таких судебных решений приводятся решения только судов субъектов РФ, расположенные в хронологическом порядке: Определение Челябинского областного суда от 21.07.2009 по делу № 33-5618/2009; Кассационное определение Пермского краевого суда от 21.12.2010 по делу № 33-10834/2010; Кассационное определение Курского областного суда от 15.02.2011 года по делу № 33-345/2011; Определение Алтайского краевого суда от 27.04.2011 по делу № 33-3339/11; Кассационное определение Архангельского областного суда от 19.05.2011 по делу № 33-2481; Определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 13.07.2011 по делу № 33-2567/2011; Определение Иркутского областного суда от 07.10.2011 по делу № 33-11149/11; Кассационное определение Ульяновского областного суда от 15.11.2011 по делу № 33-4000/2011; Кассационное определение Ульяновского областного суда от 15.11.2011 по делу № 33-4000/2011; Кассационное определение Верховного суда Республики Бурятия от 30.01.2012 по делу № 33-3995; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 12.02.2013 по делу № 33-385/2013; Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 12.03.2013 по делу № 33-1040/13г.; Апелляционное определение Нижегородского областного суда № 33-1992/2012 от 13.03.2012 г. по делу № 33-1992/2012; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 12.02.2013 по делу № 33-385/2013; Определение Ивановского областного суда от 27.03.2013 по делу № 33-634; Апелляционное определение Курского областного суда от 25.03.2014 по делу № 33-692-14г.; Апелляционное определение Мурманского областного суда от 23.04.2014 № 33-1139; Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 20.11.2014 по делу № 33-9379/2014; Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 24.02.2015 по делу № 33-722/2015; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 13.03.2012 по делу № 33-1992/2012; Апелляционное определение Рязанского областного суда от 15.04.2015 по делу № 33-702/2015; Апелляционное определение Новгородского областного суда от 28.08.2015 по делу № 2-4711/15-33-1868; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 02.10.2012 по делу № 33-7372/2012; Апелляционное определение Тверского областного суда от 27.01.2016 по делу № 33А-73/2016(33А-4985/2015.); Апелляционное определение Тверского областного суда от 25.05.2016 по делу № 33А-2308/2016; Апелляционное определение Камчатского краевого суда от 28.07.2016 по делу № 33а-1959/2016; Апелляционное определение Рязанского областного суда от 16.11.2016 № 33а-2701/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 14.06.2017 № 33а-10493/2017.

Из вышеприведенной статистической информации следует, что удаляемые в отставку главы муниципальных образований значительно больше доверяют Конституционному Суду РФ, чем Верховному Суду РФ (восемь решений против двух, хотя процедура подачи жалобы в рамках конституционного судопроизводства является довольно сложной). Удаляемые главы практически всегда обжалуют решения об удалении в отставку; доля положительных для них судебных решений высока. Следствием этого является неуклонное снижение количества решений об удалении в отставку — если все делать по Закону с учетом содержания соответствующих норм, выявленного Конституционным Судом РФ, то удалить в отставку главу муниципального образования не так просто. Рассмотрим это более подробно.

Самым простым и понятным для сторон является исследование в суде соблюдения процедуры удаления в отставку (правомочность органа, принявшего решения; соблюдение сроков; соблюдение прав удаляемого главы муниципального образования; уведомление и получение согласия главы субъекта РФ; надлежащее инициирование и т.п.)<sup>235</sup>. Однако выявленные процессуальные нарушения судами не всегда признаются существенными, достаточными для признания решения об удалении главы муниципального образования в отставку незаконным.

С усилением антикоррупционного законодательства и введением в 2011 году нового основания удаления в отставку (п. 4 ч. 2 ст. 74.1

<sup>235</sup> Эти вопросы довольно часто исследуются и в различных публикациях, см., напр.: *Шугрина Е.С.* Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7–14; *Шугрина Е.С.* Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2–14; *Шугрина Е.С.* Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика // Право и политика. 2009. № 9. С. 1800–1806; *Заболотских Е.М.* Правовые гарантии главы муниципального образования при удалении в отставку // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 1. С. 10–11; *Алешкова Н.П.* Правовая регламентация удаления главы муниципального образования в отставку в уставе муниципального образования // Юридический вестник (научно-практический журнал Ханты-Мансийского автономного округа — Югры). 2009. Декабрь; *Чаннов С.Е.* Удаление глав муниципальных образований в отставку // Практика муниципального управления. 2010. № 1. С. 27–31; Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» /под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е издан. перераб. и доп. М., 2015 — 672 с.; *Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М.* Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. М., 2014. — 347 с.

Федерального закона № 131-ФЗ) органы прокуратуры через суд стали понуждать представительные органы удалять в отставку глав муниципальных образований<sup>236</sup>. Следует подчеркнуть, что у прокурора отсутствует право инициирования удаления в отставку. Есть даже пример того, как прокурор обращается в суд в интересах неопределенного круга лиц и Российской Федерации к губернатору Ставропольского края о признании незаконным бездействия и обязанности инициировать перед представительным органом вопроса об удалении в отставку<sup>237</sup>. Очевидно, что в данном случае прокурор фактически подменяет собой иные органы власти<sup>238</sup>.

В Определении от 24.02.2005 № 84-О Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы и должностные лица. Конституционный Суд РФ, неоднократно подчеркивал, что реализация прокурором его полномочий не должна приводить к подмене функций других органов публичной власти (постановления от 17.02.2015 № 2-П, от 18.02.2000 года № 3-П и от 11.04.2000 № 6-П, Определение от 24.02.2005 № 84-О), не должны содержать признаки вторжения в деятельность проверяемого органа<sup>239</sup>.

<sup>236</sup> См., напр.: Решение Крымского районного суда Краснодарского края от 04.12.2015 по делу № 2А-2613/2015-М-3782/2015; Определение Темниковского районного суда Республики Мордовия от 21.01.2016 по делу № 2А-23/2016(2А-457/2015)-М-464/2015; Решение Усть-Майского районного суда Республики Саха (Якутия) от 21.04.2016 по делу № 2-209/2016-М-208/2016; Решение Симферопольского районного суда Республики Крым от 28.06.2016 по делу № 2А-2118/2016-М-1694/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 14.06.2017 № 33а-10493/2017; Решение Елецкого районного суда Липецкой области от 04.07.2017 по делу № 2-А120/2017; Решение Ярцевского городского суда Смоленской области от 10.07.2017 по делу № 2А-807/2017-М-712/2017.

<sup>237</sup> Решение Ленинского районного суда города Ставрополя от 29.09.2016 по делу № 2-5476/2016-М-3651/2016; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017.

<sup>238</sup> В апреле 2017 года в статью 40 Федерального закона № 131-ФЗ была добавлена часть 7.3, в соответствии с которой при выявлении нарушений антикоррупционного законодательства высшее должностное лицо субъекта РФ обращается с заявлением о досрочном прекращении главы муниципального образования, иных выборных лиц в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

<sup>239</sup> Решение Благодарненского районного суда Ставропольского края от 01.10.2015 по делу № 2-882/15.

От таких исков следует отличать обращения прокуроров в суд, направленные на совершенствование процедуры удаления в отставку, ее правового регулирования, когда прокурор преследует цель побудить представительный орган разработать и утвердить критерия выставления неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования. Есть судебные решения, в которых суд, отказывая прокурору, не усматривает неопределенность или пробельность в правовом регулировании<sup>240</sup>.

На другую особенность процедуры удаления главы муниципального образования обратил внимание Верховный Суд РФ, который вынужден был исследовать вопрос о возможности применения правил нескольких чтений (если проект правового акта не принят за основу или в первом чтении, то он считается отклоненным и направляется инициатору внесения проекта правового акта на доработку с перечнем замечаний, высказанных депутатами), действующих во всех представительных органах, к процедуре принятия представительным органом решения об удалении главы муниципального образования в отставку<sup>241</sup>. Подчеркивая недопустимость смешения разных процедур, Верховный Суд РФ указал, что в нарушение установленной процедуры фактически было проведено повторное голосование по одному и тому же вопросу<sup>242</sup>.

В настоящее время в ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено пять оснований удаления главы муниципального образования в отставку. Одно из оснований связано с возможностью прекращения полномочий главы за нарушение норм антикоррупционного законодательства и не связано с качеством, полнотой осуществления полномочий главой, поэтому в данной статье рассматриваться не будет. Другое основание связано с особенностями осуществления полномочий по недопущению дискриминации и межнациональных, межконфессиональных конфликтов. Практика удаления в отставку по данному основанию пока отсутствует; судебные решения касаются приведения муниципальных правовых актов в соответствие с нормами федерального законодательства.

---

<sup>240</sup> Решение Ленинского районного суда г. Перми от 20.03.2013 по делу № 2-1509/13; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 17.06.2013 по делу № 33-5676.

<sup>241</sup> Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 02.10.2012 по делу № 33-7372/2012;

<sup>242</sup> Определение Верховного Суда РФ от 13.03.2013 № 9-КГ13-1 (Нижегородская область).

Еще одно основание ответственности — удаление главы в отставку в случае образования финансовой задолженности, нецелевого расходования бюджетных средств. Примеры удаления по данному основанию только начинают появляться, поэтому и судебные решения являются единичными. Чаще всего глав удаляют за неудовлетворительную оценку, данную по результатам отчета дважды или за неосуществление полномочий в течение трех и более месяцев. Ниже представлена *Табл. 1*, иллюстрирующая общее количество судебных решений, в которых суды исследуют как обстоятельства удаления в отставку конкретного главы, так и приведения муниципальных правовых актов в соответствие с федеральными.

*Таблица 1*

**Сведения о количестве судебных решений, связанных удалением в отставку глав муниципальных образований (по состоянию на 1 августа 2017 г.)<sup>243</sup>**

	п. 1 ч. 2 ст. 74.1	п. 2 ч. 2 ст. 74.1	п. 3 ч. 2 ст. 74.1	п. 4 ч. 2 ст. 74.1	п. 5 ч. 2 ст. 74.1
Дальневосточный ФО	4	17	9	11	9
Приволжский ФО	-	34	14	25	1
Северо-Западный ФО	-	36	9	7	1
Северо-Кавказский ФО	-	3	-	5	1
Сибирский ФО	4	32	20	14	9
Уральский ФО	-	13	11	2	5
Центральный ФО	2	39	41	28	4
Южный ФО	-	25	23	10	5
Итого	10	199	127	102	35

Анализ судебной практики позволяет сделать общие выводы, касающиеся разных оснований ответственности.

*Во-первых.* Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ глава муниципального образования всегда возглавляет какой-то иной орган местного самоуправления, совмещая работу главы муниципального образования и главы местной администрации; главы муниципального образования и председателя представительного органа; либо возглавляя три органа местного самоуправления. Несмотря на это, главу му-

<sup>243</sup> Составлена на основании судебных решений, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс».



ниципального образования можно удалять в отставку только за полномочия главы муниципального образования, отделяя полномочия главы муниципального образования от полномочий главы местной администрации или председателя представительного органа. Это совершенно разные статусы, хотя их носителем может быть один человек (нельзя же, например, министра обороны увольнять за плохую работу русского географического общества). В статье 74.1 довольно четко сформулирована ответственность именно и только главы муниципального образования, поэтому его можно удалять только за полномочия главы муниципального образования.

Поэтому первая проблема, с которой явно сталкиваются многие суды — отделение собственных полномочий главы муниципального образования от иных полномочий, осуществляемых тем же человеком.

Собственные полномочия главы муниципального образования перечислены в статье 36 Федерального закона № 131-ФЗ, могут быть в уставе муниципального образования, иных нормативных правовых актах. Суды эти нормы видят и воспроизводят в своих решениях. Но практически никогда не применяют к фактическим обстоятельствам. В результате главе муниципального образования фактически вменяют полномочия главы местной администрации<sup>244</sup>, председателя представительного органа<sup>245</sup>. Просьбы удаленных в отставку глав разделить полномочия главы муниципального образования и главы местной администрации судами отклоняются<sup>246</sup>.

Но есть и иные примеры. Именно этот вопрос, связанный с анализом полномочий главы муниципального образования и ограничения их от полномочий главы местной администрации, возник при рассмотрении дела об удалении главы Балтийского городского округа (Калининградская область). Восстанавливая в должности главу муниципального образования, Балтийский городской суд в своем решении от 17 декабря 2009 г. по делу № 2-510/09 отметил, что согласно Уста-

---

<sup>244</sup> См., напр.: Кассационное определение Мурманского областного суда от 22.07.2010 № 33-1948; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 02.03.2016 по делу № 33а-1020/2016; Решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 21.01.2016 по делу № 2А-1478/2016~М-117/2016; Решение Октябрьского районного суда города Мурманска от 29.06.2010 по делу № 2-3049; Решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 30.10.2013 по делу № 2-3440/2013.

<sup>245</sup> См., напр.: Решение Усть-Илимского городского суда Иркутской области от 26.02.2016 по делу № 2А-781/2016~М-579/2016.

<sup>246</sup> См., напр.: Определение Рязанского областного суда от 10.08.2011 № 33-1533.

ву Балтийского городского округа местной Администрацией руководит глава городского округа. Частью 5 ст. 30 Устава предусмотрено, что в случае досрочного прекращения главой городского округа своих полномочий полномочия главы городского округа в части главы Администрации округа возлагаются на заместителя главы городского округа, а полномочия главы округа в части главы муниципального образования возлагаются на председателя окружного Совета депутатов, который исполняет данные обязательства до вступления в должность главы городского округа. На основании вышеизложенных статей устава суд приходит к выводу о том, что полномочия главы городского округа отделены от полномочий Администрации округа и не содержат полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района за счет средств бюджета муниципального района, нарушение которых явилось основанием для удаления главы Балтийского городского округа<sup>247</sup>.

Строго говоря у одного человека должностей может быть гораздо больше, учитывая, что возможно совмещение ряда должностей в поселении и муниципальном районе. Но такие примеры в существующей судебной практике отсутствуют.

*Во-вторых.* Решение об удалении в отставку главы муниципального образования в отставку принимает представительный орган муниципального образования. Судебного решения, подтверждающего наличие или отсутствие оснований ответственности, иных обстоятельств не требуется. Это означает, что депутаты при принятии решения, руководствуются своими «личными, внутренними убеждениями»<sup>248</sup>. Следовательно, чем более подробно урегулированы на муниципальном уровне отдельные вопросы деятельности главы муниципального образования, тем проще будет в случае необходимости проверять их наличие/отсутствие в суде. Особенно наглядно видно в случае неудовлетворительной оценки по результатам работы за год.

*В-третьих.* Для удаления в отставку важно исследовать не только качество осуществления главой определенных полномочий, но и насту-

<sup>247</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е. С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7–14.

<sup>248</sup> Решение Назаровского городского суда Красноярского края от 16.01.2017 по делу № 2А-186/2017(2А-2566/2016;)-М-2102/2016; Решение Шушенского районного суда Красноярского края от 08.06.2017 по делу № 2А-280/2017-М-165/2017.

пление указанных в законе последствий как результат работы именно этого главы муниципального образования в течение соответствующего времени. Например, ситуация в сфере ЖКХ ухудшалась длительное время, поэтому неправильно рассчитывать, что все можно исправить в течение нескольких месяцев или года. Банкротство муниципального образования (ухудшение его финансовых показателей) наступает как результат совокупной работы всех органов местного самоуправления, включая местную администрацию и представительный орган. Поэтому для целей привлечения к ответственности главы муниципального образования надо выявлять «вклад» в ухудшение ситуации в муниципальном образовании именно и только его главы, устанавливать причинно-следственную связь между его деятельностью и наступлением соответствующих последствий.

Кроме вышеназванных особенностей судебной практики об удалении глав муниципальных образований в отставку, можно выделить особенности, характерные для отдельных оснований этого вида ответственности.

*П. 1 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ: решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона.*

К настоящему времени появилось не так много примеров удаления глав муниципальных образований по этому оснований. В судебном порядке было обжаловано всего два таких решения — одно в судах Орловской области (2011 г.)<sup>249</sup>, другое — Алтайского края (2010 г.)<sup>250</sup>. Этого явно мало, для того, чтобы делать выводы о судебной практике по данной категории дел.

Вместе с тем есть несколько обстоятельств, на которые нужно обратить внимание. Большинство из них связаны с самой конструкцией данного основания удаления главы муниципального образования в отставку, проблемностью и порочностью самой нормы.

*Во-первых.* Бросается в глаза, что одинаковое нарушение является основанием разных видов ответственности юридической ответствен-

---

<sup>249</sup> Решение Болховского районного суда Орловской области от 20.05.2011 по делу № 2-78/2011; Кассационное определение Орловского областного суда от 10.06.2011 по делу № 33-871.

<sup>250</sup> Определение Алтайского краевого суда от 29.09.2010 по делу № 33-7059/2010(А); Определение Алтайского краевого суда от 19.01.2011 по делу № 33-206-2011;

ности (возникновение просроченной задолженности, нецелевое расходование субвенций влечет введение временного государственного управления — ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ; нецелевое расходование бюджетных средств влечет и уголовную ответственность — ст. 285.1 Уголовного кодекса РФ), т.е. происходит нарушение принципа формальной определенности нормы; на недопустимость этого неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ<sup>251</sup>.

Кроме того, одно из положений принципа справедливой ответственности, согласно которому «никто не должен дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение», требует разграничения видов и форм юридической ответственности по основаниям и порядку их применения, предполагает недопустимость их смешения и возможности наступления одновременно нескольких мер ответственности за одни и те же деяния.

В двух существующих примерах удаления глав муниципального образования в отставку, наступления иных видов ответственности не последовало. Означает ли это отсутствия оснований, например, для введения временного государственного управления? Или удаляемому главе «в отместку за удаление» надо самому инициировать досрочное прекращение полномочий всех органов местного самоуправления, введение временного государственного управления, в том числе временной администрации? Существующая практика наводит на мысль о дефектности основания ответственности, которого для привлечения к ответственности перед населением достаточно, а перед государством нет.

*Во-вторых.* При формулировании в п. 1 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ основания ответственности законодатель использовал соединительный союз «и». Это означает одновременное наличие соединенных данным союзом признаков. Иными словами, должно быть одновременное наличие и финансовой задолженности, и нецелевого расходования средств. Однако анализ судебной практике показывает, что в Орловской области главу удалили за просроченную задолженность, а на Алтае — за нецелевое расходование средств.

<sup>251</sup> См., напр.: Постановления Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П от 20.12.2011 № 29-П, от 23.12.2013 № 29-П, от 2.06.2015 № 12-П и от 25.06.2015 № 17-П.

*В третьих.* Иногда возникает впечатление, что фразу «мэр города отвечает за весь город» депутаты трактуют слишком буквально. Не может глава муниципального образования подменять собой все органы местного самоуправления. Это очень отчетливо видно при сравнении конструкций ответственности, содержащихся в статьях 74.1 и 75 Федерального закона № 131-ФЗ: при наличии финансовой задолженности И нецелевого расходования средств отвечает только глава муниципального образования (ст. 74.1); при наличии финансовой задолженности ЛИБО нецелевого расходования средств отвечают все органы местного самоуправления, вводится временная финансовая администрация (ст. 75). Такой неравноценный подход вызывает много вопросов к самой юридической конструкции удаления в отставку по данному основанию, особенно с позиций ее определенности, соразмерности и сопоставимости.

И еще. Принцип «руководитель отвечает за все» выглядит логичным для организаций, органов исполнительной власти. У руководителя есть фактические полномочия по руководству соответствующей организацией, сферой деятельности, поэтому и персональная ответственность выглядит органичной. У главы муниципального образования нет реальных полномочий воздействовать на представительный орган, а иногда и администрацию — это три совершенно разных органа с разными целями и задачами, разным функционалом. Кроме того, глава муниципального образования является подконтрольным представительному органу, поэтому именно депутаты должны отвечать за то, что происходит в муниципальном образовании, тем более, что представительный орган является непосредственным участником бюджетного процесса.

*П. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ: неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.*

Анализ судебных решений показывает, что под неисполнением в течение трех и более месяцев суды зачастую понимают неисполнение одной или нескольких обязанностей главы муниципального образования (не подписывает акты, не созывает заседания, не представляет отчеты и т.п.)<sup>252</sup>. Есть весьма объемные решения, в которых довольно подробно анализируются разные полномочия по решению вопросов местного значения.

Иногда в текстах решений суды сами проясняют что они понимают под неисполнением полномочий: не только бездействие главы муниципального образования, но и действия главы результатом которых не стало исполнение как собственных полномочий по решению вопросов местного значения, так и иных полномочий, предусмотренных законодательством и уставом муниципального образования; при этом основанием для удаления в отставку главы муниципального образова-

<sup>252</sup> Примерами таких решений являются (расположены хронологически): Решение Октябрьского районного суда города Мурманска от 29.06.2010 по делу № 2-3049; Кассационное определение Верховного суда Республики Карелия от 20.07.2010 № 33-2123/2010; Кассационное определение Мурманского областного суда от 22.07.2010 № 33-1948; Кассационное определение Суда Еврейской автономной области от 22.12.2010 по делу № 33-663/2010; Решение Юрьянского районного суда Кировской области от 08.07.2011 по делу № 2-293/2011; Решение Центрального районного суда города Тулы от 20.07.2011 по делу № 2-1280/11; Кассационное определение Тульского областного суда от 29.09.2011 № 33-3165; Решение Добрянского районного суда Пермского края от 01.11.2011 по делу № 2-1135/11; Решение Радщевского районного суда Ульяновской области от 05.12.2011 по делу № 2-1305/2011; Кассационное определение Архангельского областного суда от 26.01.2012 по делу № 33-428; Решение Советского районного суда города Орла от 02.02.2012; Апелляционное определение Орловского областного суда от 27.03.2012 по делу № 33-455; Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 05.07.2012 по делу № 33-1459; Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 23.01.2013 по делу № 33-291/2013(33-8543/2012); Решение Щелковского городского суда Московской области от 24.06.2013 по делу № 2-3039/2013~М-2430/2013; Апелляционное определение Московского областного суда от 26.08.2013 по делу № 33-18261/2013; Определение Ивановского областного суда от 28.08.2013 по делу № 33-1823; Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 05.11.2013 по делу № 33-8618/2013; Решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 30.10.2013 по делу № 2-3440/2013; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13.11.2013 по делу № 33-13962/2013; Апелляционное определение Амурского областного суда от 27.10.2014 по делу № 33АП-4245/2014; Решение Краснокамского городского суда Пермского края от 20.08.2015 по делу № 2-1042/2015~М-1277/2015; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 02.12.2015 по делу № 33-12707/2015; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 02.03.2016 по делу № 33а-1020/2016; Решение Усть-Илимского городского суда Иркутской области от 26.02.2016 по делу № 2А-781/2016~М-579/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 02.03.2016 по делу № 33а-1020/2016; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 12.04.2016 по делу № 33а-4523/2016; Решение Красноармейского районного суда Челябинской области от 04.05.2016 по делу № 2А-1127/2016~М-1292/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 02.08.2016 по делу № 11а-11238/2016.

ния в данном случае является как неисполнение всех указанных групп полномочий, так и любой из них<sup>253</sup>.

Вместе с тем еще осенью 2011 года Конституционный Суд РФ в своих решениях фактически дал разъяснение того, как следует понимать вышеприведенное основание удаления в отставку. Так, в определениях от 04.10.2011 № 1264-О-О и от 02.11.2011 № 1464-О-О Конституционный Суд РФ указал, что неисполнение главой муниципального образования в течение столь длительного срока своих обязанностей (кроме случаев, когда это вызвано уважительными причинами — болезнью, действиями (бездействием) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы муниципального образования, действием непреодолимой силы и др.) с очевидностью свидетельствует о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения, существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т.е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления.

Поэтому в суде надо доказывать самоустранение главы, обстоятельства самоустранения и его последствия. И, конечно, важна причинно-следственная связь между самоустранением и негативными последствиями. Рассмотрим эти элементы более подробно.

1. *Фактическое самоустранение главы муниципального образования.* Важно отграничивать именно «само-» устранение, т.е. прекращение главой исполнения собственных полномочий как результат деятельности именно главы муниципального образования.

К сожалению, на практике встречаются ситуации, когда «видимость самоустранения» является не результатом осознанной деятельности главы муниципального образования, но создания препятствий со стороны коллег, других органов местного самоуправления. Напри-

---

<sup>253</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13.11.2013 по делу № 33-13962/2013; Решение Турочакского районного суда Республики Алтай от 27.01.2015 по делу № 2-26/2015(2-669/2014;)-М-682/2014; Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 23.06.2015 по делу № 2-4711/2015-М-4450/2015; Апелляционное определение Орловского областного суда от 27.03.2012 по делу № 33-455; Решение Советского районного суда города Орла от 02.02.2012.

мер, в суде вскрываются факты противодействия депутатов главе, их не явка на заседания представительно органа<sup>254</sup>;

Можно привести примеры судебных решений в которых реализуется вышеприведенная позиция Конституционного Суда РФ, исследуется и оценивается наличие/отсутствие самоустранения:

— суды констатируют недоказанность самоустранения главы муниципального образования<sup>255</sup>; иногда дополнительно суд подчеркивает, что неисполнение главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей можно обжаловать как незаконное бездействие главы муниципального образования<sup>256</sup>;

— суд обращает внимание, что наличие широкого круга неразрешенных проблем в сфере ЖКХ, газо- и водоснабжении, дорожном строительстве, и иных сферах жизни достоверным подтверждением правомерности удаления с должности главы муниципального образования служить не может; вопрос о том являются ли данные проблемы результатом «ненадлежащей» в широком смысле этого слова деятельности главы оставлен без выяснения и оценки; доказательств, подтверждающих полное неисполнение всех своих обязанностей, суду не представлено<sup>257</sup>;

— суды обращают внимание на то, что оценка полноты и достаточности, а также законности действий главы муниципального образования при осуществлении своих полномочий не свидетельствуют о фактическом уклонении главы муниципального образования от их исполнения<sup>258</sup>;

— суды делают вывод о том, что плохая, ненадлежащая организация исполнения полномочий не равнозначна неисполнению главой

<sup>254</sup> См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 24.02.2015 по делу № 33-722/2015.

<sup>255</sup> См., напр.: Решение Клетнянского районного суда Брянской области от 02.04.2013 по делу № 2-101/2013; Решение Рязанского районного суда Рязанской области от 18.08.2015 по делу № 2-770/2015-М-780/2015; Апелляционное определение Рязанского областного суда от 16.11.2016 № 33а-2701/2016; Решение Приморского районного суда Архангельской области от 08.12.2011 по делу № 2-1555/2011.

<sup>256</sup> См., напр.: Решение Центрального районного суда города Новосибирска от 21.07.2014 по делу № 2-4745/2014-М-3354/2014.

<sup>257</sup> См., напр.: Решение Верхнеуральского районного суда Челябинской области от 07.11.2012 по делу № 2-925/2012-М-986/2012.

<sup>258</sup> Решение Кингисеппского городского суда Ленинградской области от 05.02.2016 по делу № 2А-301/2016-М-2154/2015.



муниципального образования в течение определенного периода обязанностей, перечисленных в норме Закона<sup>259</sup>.

Делая вывод об отсутствии самоустранения главы муниципального образования, суды подчеркивают, что оценка качества исполнения обязанностей по решению вопросов местного значения не может являться предметом судебной оценки<sup>260</sup>. Иное будет означать подмену представительного органа судом. Кстати, к подобным выводам суды приходят и при рассмотрении вопросов удаления глав по результатам двукратной неудовлетворительной оценки, констатируя, что суд не вправе оценивать деятельность главы муниципального образования, поскольку это является исключительной компетенцией представительного органа местного самоуправления<sup>261</sup>. Попытки прокуроров оспорить решение об удовлетворительной оценке работы главы пресекаются<sup>262</sup>.

Как правило, в судебной практике констатируются отдельные проявления самоустранения:

— глава уклоняется от представления, либо представляет заведомо недостоверную информацию, документы о своей деятельности жителям и депутатам Собрания депутатов городского поселения<sup>263</sup>;

— неприятие главой муниципального образования собственных правовых актов само по себе не свидетельствует о его «плохой работе», равно как и регулярное издание таких актов не является подтверждением эффективности деятельности должностного лица<sup>264</sup>;

<sup>259</sup> См., напр.: Кассационное определение Архангельского областного суда от 19.05.2011 по делу № 33-2481; Решение Приморского районного суда Архангельской области от 08.12.2011 по делу № 2-1555/2011; Решение Олонецкого районного суда Республики Карелия от 12.11.2012 по делу № 2-722/2012-М-695/2012.

<sup>260</sup> См., напр.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 20.11.2014 по делу № 33-9379/2014.

<sup>261</sup> Решение Шелковского городского суда Московской области от 24.06.2013 по делу № 2-3039/2013-М-2430/2013; Апелляционное определение Московского областного суда от 26.08.2013 по делу № 33-18261/2013; Решение Олонецкого районного суда Республики Карелия от 10.06.2014 по делу № 2-46/2014(2-794/2013);-М-781/2013; Решение Краснокамского городского суда Пермского края от 20.08.2015 по делу № 2-1042/2015-М-1277/2015; Решение Усть-Майского районного суда Республики Саха (Якутия) от 21.04.2016 по делу № 2-209/2016-М-208/2016.

<sup>262</sup> См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 03.04.2014 по делу № 33-842/2014г.

<sup>263</sup> См., напр.: Решение Усть-Большерецкого районного суда Камчатского края от 18.09.2012 по делу № 2-165/2012-М-229/2012.

<sup>264</sup> См., напр.: Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края от 19.08.2011 по делу № 2-1135/2011-М-889/2011.

— вопросы местного значения не решаются сотрудниками, находящимися в подчинении главы муниципального образования, а глава не воздействует на них, не принимает соответствующие кадровые решения<sup>265</sup>.

На самом деле доказать самоустранение главы муниципального образования — задача не легкая. К сожалению, есть примеры подмены исследования фактических обстоятельств самоустранения главы муниципального образования, констатацией самоустранения. В качестве примера можно привести ситуацию, когда, принимают за доказанные обстоятельства, изложенные в обращении губернатора; к неисполнению полномочий относят наличие конфликта между органами местного самоуправления поселения и муниципального района<sup>266</sup>. Даже, если удаленный глава требует исследования фактических обстоятельств, доказывающих самоустранение главы, ему суд в этом отказывает, ограничиваясь голословными выводами<sup>267</sup>.

Любопытно, что в судебных решениях встречаются и предложения по внедрению новых механизмов. Например, для устранения злоупотреблений при оценке самоустранения главы, а также в связи с тем, что деятельность по неисполнению в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения носит неопределенный и непрерывный характер предлагается проводить независимую экспертную оценку, выполняемую независимыми институтами<sup>268</sup>.

Исследуя наличие или отсутствия фактического самоустранения главы муниципального образования, суды довольно просто констатируют бездействие главы при решении отдельных вопросов. Однако представительные органы, депутаты довольно редко обращаются в суд с требованием понудить главу устранить нарушение. В месте с тем, хоть и редко, но такие решения встречаются<sup>269</sup>.

<sup>265</sup> См., напр.: Решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 21.01.2016 по делу № 2А-1478/2016~М-117/2016.

<sup>266</sup> См., напр.: Апелляционное определение Пермского краевого суда от 02.12.2015 по делу № 33-12707/2015.

<sup>267</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25.03.2015 по делу № 33-258.

<sup>268</sup> См., напр.: Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края от 19.08.2011 по делу № 2-1135/2011~М-889/2011.

<sup>269</sup> См., напр. Решение Ясенского районного суда Оренбургской области от 17.02.2012 по делу № 2(1)-50/2012(2(1)-678/2011;)-М(1)-669/2011; Решение Ясенского районного суда Оренбургской области от 12.04.2012 по делу № 2(1)-271/2012~М(1)-253/2012; Решение Ясенского районного суда Оренбургской области от 17.08.2012 по делу № 2(1)-417/2012~М(1)-389/2012.

Кстати, именно на возможность оспаривания бездействия главы обратил внимание Конституционный Суд РФ, принимая решение по жалобе Льговского городского Совета депутатов Курской области (Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1464-О-О). По мнению Суда в случае неисполнения главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей, в том числе обязанности по подписанию и обнародованию нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования (что, как это было установлено судами общей юрисдикции, имело место в деле заявителя), представительный орган муниципального образования, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд незаконное бездействие главы муниципального образования в установленном законом порядке (статья 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Данный подход представляется вполне логичным и взвешенным: если зафиксировано неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий главой, то надо не рубить с плеча, удаляя главу в отставку, то принимать меры, направленные на обеспечение исполнения главой возложенных на него полномочий. Привлечение к ответственности путем удаления в отставку — это уже крайняя мера.

2. *Обстоятельства самоустранения.* Довольно типичными являются ситуации, когда удаление главы муниципального образования связано с отпуском, болезнью, нахождением главы под следствием.

Довольно часто суды исследуют вопросы о том, можно ли удалять главу муниципального образования в период нахождения его в отпуске, на больничном. На это накладывается и разноречивое в понимании судами особенностей правового статуса главы муниципального образования, особенно в части возможности распространения на него норм трудового законодательства. Вопрос становится действительно не очень очевидным в контексте введения нового способа замещения должности главы — избрания по результатам конкурса<sup>270</sup>.

Глава муниципального образования является выборным должностным лицом и органом местного самоуправления одновремен-

---

<sup>270</sup> На сайте Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС размещено несколько экспертных заключений, где исследуются эти вопросы. Более подробно см.: <http://131.fz.ranepa.ru/page/158>.

но. Данный вывод основан на анализе норм Федерального закона № 131-ФЗ (статьи 34, 36, 40). Нормы трудового законодательства на эту категорию лиц не распространяются, их статус регулируется законодательством о местном самоуправлении. Аналогичной позиции придерживается и Конституционный Суд РФ. В своем постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П Суд отметил, что нормы Трудового кодекса РФ направлены на регулирование трудовых отношений и не распространяются на выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих особый публично-правовой статус. Конституционный Суд многократно подчеркивал, что выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности. Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда на основании трудового договора, заключаемого с работодателем (Постановление от 27 июня 2013 года № 15-П).

Таким образом, получается, что формально запрет удалять главу муниципального образования во время нахождения его в отпуске, на больничном отсутствует. Однако необходимо учитывать, что следует соблюдать иные установленные в Законе гарантии соблюдения прав удаляемого лица (необходимо будет вручить главе, находящемуся, например, в отпуске или на больничном уведомление об удалении; дать ему возможность ознакомиться с предъявляемыми нарушениями, возможность высказаться по существу вменяемых нарушений и т.п.).

Вместе с тем фактические обстоятельства (отпуск, болезнь) могут существенно менять картину по устранению главы от исполнения своих обязанностей. Например, следует поддержать позицию суда, который посчитал незаконным удаление главы муниципального образования в связи с неисполнением полномочий — глава находился на больничном, поскольку в отношении него несколько раз в тече-

ние года совершались преступления и его здоровью был причинен вред<sup>271</sup>.

Судам нередко приходится исследовать обстоятельства, связанные с тем, как глава использует свое право на отпуск. Дело в том, что кроме ежегодных привычных отпусков, есть и иные виды отпусков. Например, глава муниципального образования уходит в отпуск по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста<sup>272</sup>; берет отпуск для сдачи сессии в вузе. Такого рода обстоятельства со всем очевидностью свидетельствуют о том, что глава муниципального образования, рассматривая баланс разных конституционных ценностей (местное самоуправление vs воспитания ребенка или местное самоуправление vs получения образования) сами вполне осознанно делают выбор не в пользу работы в должности главы муниципального образования.

Есть и примеры того, как главы злоупотребляют своим правом на отпуск. Например, за день до рассмотрения вопроса об удалении в отставку глава сам себя отправил в отпуск, однако на слушания по удалению пришел. Очевидно, что глава пытался использовать свое право на отпуск как возможность искусственно создавать впечатления о допущенных в отношении него процессуальных нарушениях<sup>273</sup>.

Можно привести описание фактических обстоятельств, довольно явно свидетельствующих о фактическом самоустранении главы муниципального образования. Так, после окончания болезни, которая препятствовала осуществить некоторые полномочия и обязанности главы муниципального образования, Г. вместо незамедлительного исполнения этих обязанностей, убыл в очередной отпуск, а затем и в отпуск за свой счет (с 01 апреля по 28 августа 2013 года). Г. в марте 2013 года было рекомендовано лечение, однако таким лечением истец не воспользовался, и соответствующая путевка получена не была. Ссылки Г. на то, что для прохождения реабилитационных мероприятий он выезжал за границу, также нельзя признать состоятельными, поскольку из заграничного паспорта Г. видно, что он в период нахождения в отпусках выезжал трижды и период его пребывания ограничивался од-

---

<sup>271</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 12.03.2013 по делу № 33-1040/13г.

<sup>272</sup> Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16.04.2015 по делу № 33-1916/2015.

<sup>273</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 02.03.2016 по делу № 33а-1020/2016.

ними сутками, что явно недостаточно для получения полноценного лечения<sup>274</sup>.

Встречаются отдельные попытки применения механизма удаления в отставку, к ситуациям, когда мэры, будучи под следствием и находясь в СИЗО, действительно в течение определенного времени не исполняют свои полномочия. Досрочно прекратить полномочия главы на основании п. 6 ч. 6 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ (вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда) еще нельзя, поскольку получение вступившего в законную силу обвинительного приговора не такой быстрый процесс. Например, в декабре 2009 года на главу поселкового совета Благовещенки Алтайского края завели уголовное дело по подозрению в получении взятки. В 2011 году он был оправдан судом присяжных<sup>275</sup>. Поэтому в ряде случаев представительные органы принимают решение об удалении в отставку глав муниципальных образований, находящихся под следствием. Фактически это означает, нарушение принципа презумпции невиновности, права на защиту (если нет еще вступившего в законную силу судебного решения о привлечении к уголовной ответственности, то человек считается невиновным, однако фактически к нему применяются неблагоприятные последствия в виде удаления в отставку). Можно говорить и о злоупотреблении правом представительным органом муниципального образования<sup>276</sup>.

И тем не менее до сих пор встречаются ситуации, когда в отношении главы примерно одновременно и в связи с подобными фактическими обстоятельствами возбуждались уголовное дело и производство по удалению его в отставку. Причем главу удаляли в отставку, а приговор выносился оправдательный<sup>277</sup>.

<sup>274</sup> Апелляционное определение Калининградского областного суда от 19.02.2014 по делу № 33-658/2014.

<sup>275</sup> По материалам сайта <http://crimerussia.ru/corruption/37304-37304.html>.

<sup>276</sup> Более подробно об этом см.: *Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М.* Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. М., 2014. С. 228-229; *Шугрина Е.С.* Злоупотребление правом, злоупотребление властью при досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований, назначении на должность // Местное право. 2012. № 4. С. 3-12.

<sup>277</sup> См. напр.: Решение Соргавальского городского суда Республики Карелия от 30 января 2012 года; Решение Соргавальского городского суда Республики Карелия от 01.03.2012 по делу № 2-233/2012; Определение Верховного суда Республики Карелия от 06.04.2012 по делу № 33-681/2012.

К сожалению, встречаются и иные примеры злоупотребления правом со стороны депутатского корпуса. Например, главу муниципального образования удалили в отставку за неудовлетворительную оценку, данную два раза подряд. Суд признал данное удаление незаконным. Тогда депутаты удалили главу в отставку за неосуществление полномочий в этот период<sup>278</sup>. Очевидно, что подобные обстоятельства свидетельствуют не о сознательном самоустранении главы, но о злоупотреблении своими правами представительным органом.

Можно привести и другой пример. Судебной коллегией было установлено, что глава района не самоустранялся от выполнения возложенных на него полномочий, а, наоборот, пытался их реализовать и фактически их осуществлял, так как вопросы местного значения ежемесячно рассматривались на заседаниях представительного органа и по ним принимались соответствующие решения; глава муниципального образования и прокурор имели право ставить вопрос об ответственности представительного органа муниципального образования и обратиться в суд с заявлением о роспуске представительного органа в соответствии с положениями ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ<sup>279</sup>.

*3. Негативные последствия самоустранения и наличие причинно-следственной связи между самоустранением и последствиями.* В проанализированных судебных решениях не выявлено ни одного случая исследования негативных последствий самоустранения главы муниципального образования. Вместо исследования самих последствий суды ограничиваются констатацией, что они наступают; в текстах решений воспроизводится формула, содержащаяся в решении Конституционного Суда РФ (определение от 4 октября 2011 года № 1264-О-О):

— неисполнение главой муниципального образования обязанности по предоставлению отчета о результатах своей деятельности Совету делает невозможным реализацию полномочий Совета по ежегодной оценке деятельности главы муниципального образования, тем самым нарушается принцип местного самоуправления — подотчетность

---

<sup>278</sup> Решение Красноармейского районного суда Челябинской области от 04.02.2016 по делу № 2А-279/2016~М-195/2016; Решение Красноармейского районного суда Челябинской области от 04.05.2016 по делу № 2А-1127/2016~М-1292/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 02.08.2016 по делу № 11а-11238/2016.

<sup>279</sup> Определение Нижегородского областного суда от 13 марта 2012 г. по делу № 33-1992/2012.

и подконтрольность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования<sup>280</sup>;

— бездействие главы поселения не соответствует требованиям действующего законодательства и нарушает права неопределенного круга лиц, поскольку неисполнение главой муниципального образования своих обязанностей существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления<sup>281</sup>.

Вопросы причинно-следственной связи исследуются судами в контексте рассмотрения вопроса о надлежащем субъекте ответственности, например: можно ли одного главу удалять за отрицательные результаты работы другого главы. Например, суды признали возможным удалить главу за срыв отопительного сезона, возникшего по вине его предшественника, который не осуществил должной подготовки, не обеспечил нужного запаса топлива<sup>282</sup>.

Данный вопрос был разрешен Верховным Судом РФ в 2013 году следующим образом. Статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает удаление в отставку именно главы муниципального образования, неудовлетворительная оценка должна быть дана дважды отчету именно главы муниципального образования о результатах его деятельности. С учетом установленных судом обстоятельств дела, а именно того, что мэр города С. в 2010 году исполнял свои обязанности в данной должности менее года (с 8 ноября 2010 года по 31 декабря 2010 года), у Городской Думы отсутствовали правовые основания для оценки деятельности мэра города С. за отчетный календарный период — 2010 год<sup>283</sup>.

Такой подход представляется вполне логичным. Вновь избранный глава города, вступивший в должность за пару месяцев до окончания

<sup>280</sup> См., напр.: Апелляционное определение Орловского областного суда от 27.03.2012 по делу № 33-455; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 02.12.2015 по делу № 33-12707/2015.

<sup>281</sup> См., напр.: Решение Рязанского районного суда Рязанской области от 18.08.2015 по делу № 2-770/2015-М-780/2015; Решение Троицкого районного суда Челябинской области от 31.05.2016 по делу № 2А-547/2016-М-483/2016.

<sup>282</sup> Решение Лахденпохского районного суда Республики Карелия от 12.04.2010 по делу № 2-160/2010; Кассационное определение Верховного Суда Республики Карелия от 25.05.2010 по делу 33-1470/2010.

<sup>283</sup> Определение Верховного Суда РФ от 13.03.2013 № 9-КГ13-1 (Нижегородская область).



календарного года, может организовать работу по подготовке отчета о работе его предшественника; депутаты могут поставить отрицательную оценку по итогам работы двух глав в отчетном году. Только эта отрицательная оценка не является оценкой результатов работы вновь избранного главы.

*П. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ: неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.*

В 2009 году именно с этого основания началась правоприменительная практика по удалению глав муниципальных образований в отставку<sup>284</sup>.

При рассмотрении дел, связанных с удалением глав по этому основанию, суды, как правило, исследуют примерно такие вопросы: форма и содержание отчета; сам факт предоставления отчета и способ его презентации; период, за который предоставляется отчет.

Достаточно часто главы, получив однократную неудовлетворительную оценку своей работы, начинают оспаривать именно это решение, понимая потенциальные его последствия<sup>285</sup>. Реже с такими требованиями обращается прокурор.

<sup>284</sup> Более подробно об этом деле см.: Шугрина Е.С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку //Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2–14; Шугрина Е.С. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика //Право и политика. 2009. № 9. С. 1800–1806.

<sup>285</sup> Решение Коношского районного суда Архангельской области от 11.07.2011 по делу № 2-220/2011; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 02.10.2012 по делу № 33-7372/2012; Определение Верховного Суда РФ от 13.03.2013 № 9-КГ13-1 (Нижегородская область); Решение Кольского районного суда Мурманской области от 10.06.2013 года; Решение Братского районного суда Иркутской области от 10.06.2013 по делу № 2-320/2013-М-243/2013; Апелляционное определение Мурманского областного суда от 02.10.2013 № 33-3076-2013; Решение Турочакского районного суда Республики Алтай от 27.01.2015 по делу № 2-26/2015(2-669/2014);~М-682/2014; Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 05.02.2015 по делу № 2-36/2015(2-2526/2014.); Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25.03.2015 по делу № 33-258; Решение Ямалского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 02.04.2015 по делу № 2-60/2015-М-56/2015; Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 08.07.2015; Решение Рязанского районного суда Рязанской области от 07 августа 2015 года по делу №2-757/2015г.; Решение Назаровского городского суда Красноярского края от 16.01.2017 по делу № 2А-186/2017(2А-2566/2016);~М-2102/2016; Решение Шушенского районного суда Красноярского края от 08.06.2017 по делу № 2А-280/2017-М-165/2017; Решение Катайского районного суда Курганской области от 06.07.2017 по делу № 2А-321/2017-М-267/2017.

Важно подчеркнуть, что оценка результатов работы главы — исключительные полномочия представительного органа. Эта оценка может приниматься как основе анализа объективных показателей (что предпочтительнее), так и субъективных взглядов и пристрастий депутатов. Например, прокурору, который попытался оспорить решение об удовлетворительной оценке работы главы, в переоценке было отказано<sup>286</sup>.

В Определении от 25.01.2012 № 114-О-О Конституционный Суд РФ указал следующее. Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа. Глава муниципального образования как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, добровольно приобретая этот статус, 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 неудовлетворительной. Для исключения возможного субъективизма при рассмотрении отчета главы муниципального образования необходимо данный вопрос урегулировать в муниципальных правовых актах, желательно в уставе муниципального образования. Иначе возникает слишком большая дискреция представительного органа муниципального образования.

Анализ муниципальных правовых актов показывает, что особенности ежегодного отчета главы муниципального образования перед представительным органом муниципального образования регулируется как решениями главы (как правило, эти решения касаются особенностей подготовки отчета), так и представительного органа (регулируют как подготовку, так и заслушивание отчета, а также принятие по нему итогового решения).

---

<sup>286</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 03.04.2014 по делу № 33-842/2014г.

Есть муниципальные правовые акты, в которых утверждается структура отчета, требования к его содержанию<sup>287</sup>. Встречаются муниципальные правовые акты, в которых отдельно регулируются особенности ежегодных отчетов каждого органа местного самоуправ-

<sup>287</sup> Муниципальный правовой акт Думы Пограничного муниципального района от 29.02.2016 № 115-МПА «Положение о порядке заслушивания Думой Пограничного муниципального района ежегодного отчета главы Пограничного муниципального района о своей деятельности и деятельности администрации Пограничного муниципального района»; Постановление Администрации Качканарского городского округа от 31.03.2016 № 340 «О Порядке подготовки ежегодного отчета Главы Качканарского городского округа о его деятельности, деятельности Администрации и иных подведомственных Главе органов местного самоуправления Качканарского городского округа, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой Качканарского городского округа, утвержденном Постановлением Администрации Качканарского городского округа»; Распоряжение Администрации Томского района от 07.10.2016 № 377-П «Об утверждении Порядка подготовки ежегодного отчета Главы Томского района о результатах своей деятельности, деятельности Администрации Томского района и ее органов»; Решение Арзамасской городской Думы Нижегородской области от 27.02.2015 № 12 «Об утверждении Положения о ежегодном отчете главы администрации города Арзамаса»; Решение городской Думы городского округа Кинешма от 26.09.2012 № 40/422 «Об утверждении порядка представления городской Думе городского округа Кинешма ежегодного отчета главы администрации городского округа Кинешма о результатах своей деятельности и деятельности администрации городского округа Кинешма»; Решение Думы города Когалыма от 23.12.2015 № 632-ГД «О Порядке представления ежегодного отчета главы города Когалыма о результатах его деятельности и деятельности Администрации города Когалыма, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Когалыма»; Решение Думы Дальнегогорского городского округа от 28.04.2016 № 469 «Об утверждении Порядка представления и заслушивания ежегодного отчета главы Дальнегогорского городского округа о результатах его деятельности как главы городского округа и главы администрации городского округа, о деятельности администрации Дальнегогорского городского округа и иных подведомственных главе городского округа органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой Дальнегогорского городского округа»; Решение Думы Тернейского муниципального района Приморского края от 27.05.2014 № 77 (ред. от 24.05.2016) «Об утверждении положения о порядке предоставления и заслушивания ежегодного отчета главы Тернейского муниципального района о результатах деятельности главы и деятельности администрации Тернейского муниципального района»; Решение Ливенского районного Совета народных депутатов от 27.02.2013 № 17/174-РС «Об утверждении Порядка заслушивания ежегодных отчетов главы Ливенского района Орловской области о результатах его деятельности, о результатах деятельности администрации Ливенского района Орловской области, в том числе о решении вопросов, поставленных районным Советом народных депутатов Орловской области; председателя Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и председателя контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области»; Решение Представительного собрания Железногорского района Курской области от 28.05.2015 № 33-3-РС «Об утверждении Положения о порядке заслушивания отчета Главы Железногорского района Курской области о результатах его деятельности и деятельности администрации»; Решение Совета депутатов г. Бердска от 25.02.2014 № 438 «Об утверждении Положения об отчете Главы города Бердска о результатах своей деятельности, деятельности администрации города и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов города Бердска».

ления в отдельности<sup>288</sup>. В некоторых муниципальных образованиях регламентируется количество вопросов, которое может быть задано в ходе обсуждения отчета главы<sup>289</sup>. Есть примеры регулирования отчета главы перед населением, а также очередного и внеочередного отчета перед депутатами<sup>290</sup>; предварительного заслушивания отчета главы на совместном заседании постоянных комитетов<sup>291</sup>; предварительного или последующего официального опубликования отчета<sup>292</sup>; особенностей реагирования на выявление в ходе отчета нарушений законодательства и муниципальных правовых актов<sup>293</sup>.

<sup>288</sup> См., напр.: Решение Курганской городской Думы от 28.09.2016 № 197 «Об утверждении Положения о порядке представления и заслушивания ежегодных отчетов Главы города Кургана, руководителя Администрации города Кургана, председателя Контрольно-счетной палаты города Кургана»; Решение Ливенского районного Совета народных депутатов от 27.02.2013 № 17/174-РС «Об утверждении Порядка заслушивания ежегодных отчетов главы Ливенского района Орловской области о результатах его деятельности, о результатах деятельности администрации Ливенского района Орловской области, в том числе о решении вопросов, поставленных районным Советом народных депутатов Орловской области; председателя Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и председателя контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области об итогах работы Ливенского районного Совета народных депутатов Орловской области и контрольно-счетной палаты Ливенского района Орловской области».

<sup>289</sup> См., напр.: Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 03.04.2013 № 337 (ред. от 10.03.2016) «О Порядке организации и проведения городского собрания по вопросу обсуждения проекта отчета Главы Администрации города Ханты-Мансийска о результатах его деятельности, деятельности Администрации города Ханты-Мансийска, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Ханты-Мансийска»

<sup>290</sup> См., напр.: Решение Белогорского городского Совета народных депутатов от 19.02.2008 № 47/14 «О положении «О порядке проведения отчета главы муниципального образования города Белогорск и депутата Белогорского городского Совета народных депутатов».

<sup>291</sup> См., напр.: Решение Думы города Когалыма от 23.12.2015 № 632-ГД «О Порядке представления ежегодного отчета главы города Когалыма о результатах его деятельности и деятельности Администрации города Когалыма, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Когалыма».

<sup>292</sup> См., напр.: Решение Муниципального Собрания Сокольского муниципального района от 24.10.2013 № 148 «Об утверждении Порядка представления и рассмотрения ежегодного отчета главы Сокольского муниципального района о результатах его деятельности, а также о деятельности Администрации Сокольского муниципального района и иных подведомственных главе Сокольского муниципального района органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Муниципальным Собранием Сокольского муниципального района»; Решение Совета депутатов Багратионовского муниципального района от 10.02.2016 № 15 «Об утверждении Порядка представления и рассмотрения Советом депутатов МО «Багратионовский муниципальный район» ежегодного отчета главы администрации МО «Багратионовский муниципальный район» о результатах его деятельности и деятельности администрации МО «Багратионовский муниципальный район».

<sup>293</sup> Решение Муниципального совета Красненского района Белгородской обл. от 16.02.2010 № 195 «О Порядке заслушивания отчетов председателя Муниципального совета Красненского района, председателей постоянных комиссий Муниципального совета, главы администрации Красненского района».

Одним из наиболее сложных, но важных вопросов, связанных с ежегодным отчетом главы муниципального образования перед депутатами, является содержание отчета. Суды занимают примерно такую позицию: доводы административного истца о необходимости применения критериев, содержащихся в «Перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607, суд признает необоснованными; оценка представительным органом местного самоуправления деятельности подотчетных и подконтрольных ему органов муниципальной власти осуществляется с иными целями, и показатели такой оценки, не предусмотренные федеральным законодательством, определяются представительным органом местного самоуправления<sup>294</sup>. Поэтому следует приветствовать муниципальные образования, в которых принимаются положения об отчете<sup>295</sup>.

В ряде случаев суды вынуждены ограничивать отчет главы муниципального образования перед представительным органом, от некоторых смежных явлений таких как встречи с избирателями, выступления перед населением, предоставление инициативной группе депутатов документов, ответ на депутатский запрос и др<sup>296</sup>.

Довольно часто суды вынуждены разрешать примерно такой вопрос: что делать, если глава не представил отчета. Единообразия в судебной практике нет:

— непредставление отчета приравнивается к его отрицательной оценке<sup>297</sup>;

— непредставление отчета не тождественно его отрицательной оценке и не может служить основанием удаления главы муниципальной администрации в отставку<sup>298</sup>;

---

<sup>294</sup> Решение Катайского районного суда Курганской области от 06.07.2017 по делу № 2А-321/2017~М-267/2017.

<sup>295</sup> Более подробную информацию об этом вопросе можно получить на сайте Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС в разделе «Консультации и заключения» по адресу <http://131fz.ranepa.ru/page/158>.

<sup>296</sup> Определение Иркутского областного суда от 22.12.2010 по делу № 33-9331/10; Решение Миллеровского районного суда Ростовской области опубликовано на сайте суда 29.05.2012.

<sup>297</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25.03.2015 по делу № 33-258.

<sup>298</sup> Решение Осинского районного суда Пермского края от 26.02.2013 по делу № 2-177/2013~М-114/2013; Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 05.02.2015 по делу № 2-36/2015(2-2526/2014).

— непредставление отчета не может являться основанием для отказа от дачи оценки его деятельности<sup>299</sup>.

Действительно, есть примеры того, как главы муниципальных образований пытаются злоупотреблять своими правами, игнорировать обязанность предоставлять отчет, затягивают ее исполнение. В таком случае можно говорить о самоустранении главы в части реализации этого полномочия. В таком случае у депутатов есть право обжаловать бездействие главы, провести оценку деятельности главы в условиях отсутствия отчета. В этом случае особенно важно соблюдение процедуры рассмотрения отчета, соблюдения всех установленных сроков, чтобы деятельность представительного органа не перешла в злоупотребление им своим правом<sup>300</sup>.

В судебной практике такая ситуация редко, но встречается — депутаты смешивают две процедуры и два основания удаления в отставку. Суды вынуждены отграничивать фактические обстоятельства удаления в отставку за неудовлетворительную оценку (п.3 ч. 2 ст. 74.1) и неисполнение полномочий (п. 2 ч. 2 ст. 74.1)<sup>301</sup>.

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по поводу обязанности главы представлять отчет о своей деятельности. Суд подчеркивает, что глава муниципального образования как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, добровольно приобретая этот статус, 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 неудовлетворительной (определения Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 №114-О-О, от 16.07.2013 № 1241-О и от 27.10.2015 № 2437-О).

<sup>299</sup> Решение Олонечского районного суда Республики Карелия от 10.06.2014 по делу № 2-46/2014(2-794/2013);-М-781/2013.

<sup>300</sup> Само по себе признание неудовлетворительной работы главы не освобождает представительный орган от строгого соблюдения требований законодательства и устава муниципального образования. В противном случае иное привело бы к отступлению от конституционного принципа справедливости и вытекающего из него требования правовой определенности. (Решение Железнодорожного городского суда Курской области от 13 января 2014 года по делу № 2-41/2014).

<sup>301</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25.03.2015 по делу № 33-258; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 02.12.2015 по делу № 33-12707/2015.

На основании проведенного анализа можно сделать следующий вывод. Сразу после введения института удаления главы муниципального образования в отставку эксперты обращали внимание на проблемность самой юридической конструкции, которая усугублялась отсутствием необходимости подтверждать в судебном порядке наличие признаков правонарушения. Для сравнения: отзыв выборных лиц, роспуск представительного органа, отрешение глав требует обязательное наличие судебного решения, на основании которого и принимается итоговое решение о привлечении к ответственности. В настоящее время можно с уверенностью констатировать, что подавляющее большинство решений об удалении в отставку все равно проходит судебную проверку. Только не до вынесения решения о наказании и прекращении полномочий, но после. К этому времени уже не все можно исправить, особенно репутационные последствия. Представляется важным внесение изменений в статью 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, включение суда как обязательной стадии процедуры удаления главы муниципального образования в отставку.

## ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, СВЯЗАННЫЕ С МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ, СФОРМУЛИРОВАННЫЕ В ДЕЛАХ ПРОТИВ РОССИИ<sup>302</sup>

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

В Европейском Суде по правам человека (далее — ЕСПЧ, Европейский Суд) рассмотрению подлежат только дела, вытекающие из нарушения прав и свобод человека, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (далее — Конвенция).

Анализ юридических и фактических возможностей обращения в Европейский Суд по правам человека по делам, связанным с местным самоуправлением показывает, что необходимо разрешить два вопроса: могут ли органы местного самоуправления обращаться в Европейский Суд, отвечает ли государство за результаты их работы и подпадают ли права на местное самоуправление под действие Конвенции.

По общему правилу кроме граждан обращаться в Европейский Суд может любая неправительственная организация в широком смысле, за исключением тех, которые осуществляют прерогативы публичной власти. Муниципальные образования или их подразделения, отчасти наделенные публичными полномочиями, не могут подавать жалобу

---

<sup>302</sup> Подготовлено на основании материалов, предоставленных Минюстом России, размещенных в СПС «КонсультантПлюс», на сайте Европейского Суда по правам человека.



на основании статьи 34 Конвенции. Более того, органы местного самоуправления, равно как и другие органы власти не могут подавать жалобы через физических лиц, работающих в этих органах или представляющих их, поскольку жалоба касается действий государства, от которого эти органы зависят и от имени которого осуществляют публичную власть<sup>303</sup>.

Эта позиция была сформулирована в докладе Комиссии по правам человека Европейского суда по делу «16 австрийских коммун и несколько их советников против Австрии»<sup>304</sup>. В докладе Комиссии отмечается, что коммуны являются местными правительственными организациями, осуществляющими публичные функции от имени государства, т.е. однозначно являются «правительственными организациями» прямо противоположными «неправительственным организациям» по смыслу статьи 25 Конвенции<sup>305</sup>. Кроме того, по мнению Комиссии коммуны не подпадают под определение «любое лицо» или «любая группа частных лиц» в смысле статьи 25 Конвенции. Комиссия находит, что такая конструкция не соответствует сложившемуся четкому различию между «неправительственными организациями», с одной стороны, и «любими лицами» или «любими группами частных лиц» с другой. Комиссия также обращает внимание, что коммуны не являются ассоциациями, которые создаются частными лицами на добровольной основе, но органами, которые создаются на основе норм публичного права.

Любопытна позиция Европейского Суда о природе российских органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, когда они выступают в качестве ответной стороны в российских судебных спорах. В ряде случаев Европейский Суд рассматривал задолженность муниципальных предприятий как государственный

---

<sup>303</sup> Европейский Суд по правам человека: Практическое руководство по критериям приемлемости. Принято в декабре 2009 года (с изм. и доп. на 31.03.2011) //По материалам СПС «КонсультантПлюс».

<sup>304</sup> Более подробно см.: Шугрина Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав //Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 27–32.

<sup>305</sup> В статье 25 Конвенции до 1998 года регулировался вопрос о праве на обращение в Европейский Суд. С 1 ноября 1998 вступил в действие Протокол № 11, в соответствии с которым были внесены изменения в процедуру рассмотрения жалобы, а также была изменена нумерация текста Конвенции. В настоящее время этой статье соответствует статья 34.

долг<sup>306</sup>. В одном из дел, также касающемся ответственности государства по долгам муниципального предприятия, Европейский Суд постановил, что местные (то есть муниципальные) власти входят в систему государственного управления<sup>307</sup>. Мотивация Европейского Суда в деле *«Ершова против Российской Федерации»* явно предполагает, что он никогда не выделял органы местного самоуправления из системы органов государственной власти в широком ее понимании, даже учитывая то, что в соответствии с внутригосударственными нормами права органы местного самоуправления независимы от федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. В Постановлении ЕСПЧ от 21.10.2010 по делу *«Салиев против Российской Федерации»* констатировалось, что в законодательстве Российской Федерации органы местного самоуправления ставятся в один ряд вместе с федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ во многих случаях<sup>308</sup>. Органы местного самоуправления формируются населением муниципального образования, они обладают широкими полномочиями в различных сферах, упоминания о которых можно найти в решениях Европейского Суда, вынесенных в отношении Российской Федерации<sup>309</sup>. Даже если их компетенция и ограничена<sup>310</sup>, их полномочия не могут быть охарактеризованы иначе, чем публичные.

Таким образом, по мнению Суда, несмотря на некоторые ограничения полномочий муниципальных органов, они не могут квалифици-

<sup>306</sup> См., напр., Постановление ЕСПЧ от 13.01.2005 по делу *«Гиззатова против Российской Федерации»* (жалоба № 5124/03).

<sup>307</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 8.04.2010 по делу *«Ершова против Российской Федерации»* (жалоба № 1387/04).

<sup>308</sup> См., напр., полный текст ст. 1017 Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении ответственности государственных органов за некоторые гражданско-правовые правонарушения, приведенный в Постановлении ЕСПЧ от 03.07.2008 по делу *«Матвеев против Российской Федерации»* (жалоба № 26601/02); см. также анализ понятия «государственный орган», используемого в п. 4 ст. 57 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в Постановлении ЕСПЧ от 08.10.2009 по делу *«Романенко и другие заявители против Российской Федерации»* (жалоба № 11751/03).

<sup>309</sup> См., напр.: Постановления ЕСПЧ от 01.10.2009 по делу *«Кимля и другие заявители против Российской Федерации»* (жалоба № 76836/01), от 08.01.2009 *«Кузмов против Российской Федерации»* (жалоба № 32147/04) и от 03.11.2005 *«Кукало против Российской Федерации»* (жалоба № 63995/00).

<sup>310</sup> См. Решение ЕСПЧ от 25.01.2000 по делу *«Черепков против Российской Федерации»*, в котором Европейский Суд рассмотрел вопрос относительно того, обладают ли органы местного самоуправления законодательными полномочиями по смыслу ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции.

роваться иначе как «публичные», следовательно, муниципальные органы являются «публичным органом» в конвенционном значении<sup>311</sup>. Более того, ниже будет показано, что за результаты деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий или учреждений с точки зрения Европейского Суда ответственность несет именно российское государство.

Ознакомление с текстом Конвенции показывает, что в ней не говорится о местном самоуправлении или праве на его осуществление. Вместе с тем есть несколько статей, использование которых позволяет обратиться в Европейский Суд по делам, связанным с деятельностью органов местного самоуправления:

Статья 2 Конвенции. «Право на жизнь»;

Статья 5 Конвенции. «Право на свободу и личную неприкосновенность»;

Статья 6 Конвенции. «Право на справедливое судебное разбирательство»;

Статья 8 Конвенции. «Право на уважение частной и семейной жизни»;

Статья 9 Конвенции. «Свобода мысли, совести и религии»;

Статья 10 Конвенции. «Свобода выражения мнения»;

Статья 11 Конвенции. «Свобода собраний и объединений»;

Статья 13 Конвенции. «Право на эффективное средство правовой защиты»;

Статья 14 Конвенции. «Запрещение дискриминации»;

Статья 1 Протокола 1 к Конвенции. «Защита собственности»;

Статья 3 Протокола 1 к Конвенции. «Право на свободные выборы»;

Статья 2 Протокола 4 к Конвенции. «Свобода передвижения».

Следует отметить, что далеко не все попытки использовать выше-названные статьи были удачными; в реальных делах зачастую встречается комбинация из нескольких статей. Например, по делам связанным с так называемыми «нефинансируемыми мандатами», зачастую констатируется одновременное нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола 1 (право на справедливое судебное разбирательство; защита собственности).

---

<sup>311</sup> Постановление ЕСПЧ от 12.02.2013 по делу «Дзугаева против Российской Федерации» (жалоба № 44971/04).

В российской практике была попытка использовать статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, касающейся защиты права на свободные выборы, однако она оказалась неудачной<sup>312</sup>. Несмотря на то, что Европейский Суд может отождествлять выборы в законодательные органы государственной власти и выборы в представительные органы местного самоуправления, выборы в представительные органы российских муниципальных образований не подпадают под действие Протокола № 1 к Конвенции. В своем решении по вопросу приемлемости жалобы, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации, Суд указал, что такие органы местного самоуправления, как муниципальные советы в Бельгии и муниципальные советы графств в Соединенном Королевстве не подпадают под понятие «законодательной власти» по смыслу статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. В решении по делу *«Черепков против России»* подчеркивается, что полномочия, которыми наделил закон российское муниципальное образование и мэра, не сводятся к осуществлению законодательных полномочий по смыслу Конституции РФ (статья 12) и Устава Приморского края (статья 11). Суд считает, что полномочия издавать распоряжения и постановления, которыми наделены органы местного самоуправления во многих государствах, должны отличаться от законодательных, на которые содержится ссылка в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, даже несмотря на тот факт, что законодательные полномочия могут вводиться не только национальным парламентам.

Вопрос полномочий органов местного самоуправления фактически исследовался в деле *«Коляденко и другие против Российской Федерации»*<sup>313</sup>. Обстоятельства были таковы. Заявители проживают в районе города Владивостока недалеко от Пионерского водохранилища и реки Пионерской; в пойме реки периодически происходили наводнения во время сильных дождей, когда вода сбрасывалась из водохранилища, чтобы избежать его повреждения. В 2001 году во время сильных ливней произошел срочный сброс воды; из-за того, что русло реки не было очищено и заросло, были подтоплены большие терри-

<sup>312</sup> Решение ЕСПЧ от 25.01.2000 «По вопросу приемлемости жалобы № 51501/99, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации» // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 97–101.

<sup>313</sup> Постановление ЕСПЧ от 28.02.2012 по делу *«Коляденко и другие против Российской Федерации»* (жалобы № 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 и 35673/05).

тории, в том числе участки с домами заявителей — им был причинен большой ущерб. Кроме того, как утверждали заявители, до наводнения предупреждений о стихийном бедствии не поступало. Европейский Суд констатировал, что по делу допущено нарушение требований статей 2 и 8 Конвенции, а также статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Европейский Суд находит, что в данном деле власти Российской Федерации несут ответственность по следующим причинам. Во-первых, власти не создали четкую законодательную и административную базу для обеспечения эффективной оценки угроз при обслуживании Пионерского водохранилища и применения норм градостроительной политики вблизи водохранилища в соответствии с применимыми техническим требованиям. Во-вторых, отсутствовала согласованная система контроля, обязывающая ответственных лиц к принятию мер для обеспечения адекватной защиты населения, проживающего на данной территории, и, в частности, для содержания русла реки Пионерской в достаточном порядке на случай проведения экстренного сброса воды из водохранилища, для создания системы оповещения о чрезвычайных ситуациях и информирования местного населения о потенциальных угрозах, связанных с эксплуатацией водохранилища. Наконец, не установлено, что существовали надлежащие координация и взаимодействие между различными исполнительными органами для обеспечения того, чтобы угрозы, доведенные до их сведения, не увеличились до такой степени, чтобы поставить под угрозу жизни людей. Кроме того, власти бездействовали даже после наводнения 2001 г., вследствие чего угроза для жизни проживающих вблизи Пионерского водохранилища сохраняется.

При рассмотрении этого дела. Европейский Суд исследовал и еще один вопрос, связанный с так называемой «опасной деятельностью» — Европейский Суд полагал, что официальное уголовное расследование является необходимым, учитывая, что публичные органы часто являются единственными, кто имеет достаточные сведения для распознавания и установления сложных явлений, которые могли быть причиной происшествия. Если власти, полностью осознавая все возможные последствия и несмотря на полномочия, возложенные на них, не смогли принять мер, необходимых и достаточных, чтобы предотвратить угрозы, возникающие при опасной деятельности, тот факт, что те, кто несет ответственность за создание угрозы жизни,

не обвинялись в уголовном преступлении или не преследовались, может составлять нарушение статьи 2 Конвенции, независимо от каких-либо других средств правовой защиты, которые физические лица могут использовать по собственной инициативе<sup>314</sup>.

В деле *«Коляденко и другие против Российской Федерации»* Суд констатировал, что на государство-ответчика возложено позитивное обязательство принять разумные и надлежащие меры для обеспечения прав заявителя, предусмотренных статьей 8 Конвенции. Бездействие, как и уклонение властей от применения градостроительных ограничений с учетом технических требований эксплуатации водохранилища, поставило жизни населения под угрозу. Поэтому возникшее нарушение составляет не «вмешательство», а нарушение позитивного обязательства, поскольку должностные лица и органы власти не приняли всех возможных мер, чтобы обеспечить права заявителей, предусмотренные статьей 8 Конвенции и статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Вопрос полномочий органов местного самоуправления исследовался и в другом деле — *«Фадеева против Российской Федерации»*<sup>315</sup>. Заявитель проживала в городе Череповце, ее дом расположен в пределах санитарно-защитной зоны ОАО «Северсталь». Экологическая обстановка такова, что наносит вред здоровью; органы местного самоуправления не смогли обеспечить переселение заявителя; органы власти не смогли обеспечить должного контроля за экологической ситуацией, установлением соответствующих градостроительных норм. Европейский суд пришел к выводу, что органы власти были, конечно, в состоянии оценить экологические угрозы и принять адекватные меры, чтобы их предотвратить или уменьшить. Комбинация этих факторов демонстрирует достаточную связь между загрязняющими окружающую среду выбросами и государством, чтобы поставить в вину государству нарушение статьи 8 Конвенции; несмотря на имеющиеся в распоряжении государства большие полномочия, оно не сумело найти справедливый баланс между интересами общества и эффективного удовлетворения прав заявителя на уважение ее дома и ее частной жизни.

<sup>314</sup> Эта позиция ранее уже была сформулирована в ряде других дел; см. напр. Постановление ЕСПЧ от 20.03.2008 по делу *«Будаева и другие против Российской Федерации»* (жалобы № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02).

<sup>315</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.06.2005 по делу *«Фадеева против Российской Федерации»* (жалоба № 55723/00).

Неожиданная связь местного самоуправления и статей Конвенции была выявлена Европейским Судом в деле *«Карпачева и Карпачев против Российской Федерации»*<sup>316</sup>. Заявителю, отбывшему наказание за ряд преступлений, было отказано в постоянном проживании в ЗАТО г. Озерск Челябинской области вместе с матерью. Местная администрация фактически отказалась исполнить соответствующее судебное решение, хотя городской суд обязал городскую администрацию выдать заявителю разрешение на въезд и постоянное проживание, а областное управление утвердить указанное разрешение. Европейский Суд констатировал нарушение статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции (свобода передвижения).

Европейский Суд достаточно серьезно относится к свободе выражение своей позиции, особенно если речь идет о позиции, связанной с критикой органов власти. Чаще всего, это проявляется при организации публичных мероприятий (статья 11 Конвенции) — об этом речь пойдет ниже. Однако в практике Суда было дело, в котором исследовалось и нарушение свободы выражения мнения (статья 10 Конвенции). Это дело интересно еще и тем, что Европейский Суд признал государство ответственным за деятельность главного редактора муниципальной газеты.

Фабула такова. В 2001 году заявитель написал статью, в которой речь шла о том, что высокопоставленный чиновник, один из лидеров проправительственной партии, участвовал в незаконном приобретении акций местной энергогенерирующей компании. Статья была принята к публикации в муниципальной газете. Утром тираж газеты со статьей заявителя был разослан подписчикам и в государственные библиотеки. Однако 2000 экземпляров, переданные компании-распространителю для продажи через уличные киоски, вскоре были изъяты и уничтожены. Принимая постановление от 21.10.2010 по делу *«Салиев против Российской Федерации»* Европейский Суд констатировал нарушение статьи 10 Конвенции.

С одной стороны, в данном деле Европейский Суд напоминает, что, как правило, газеты, находящиеся в частной собственности, должны свободно проявлять редакционное усмотрение при решении

---

<sup>316</sup> Постановление ЕСПЧ от 27.01.2011 по делу *«Карпачева и Карпачев против Российской Федерации»* (жалоба № 34861/04).

вопросов о публикации статей, комментариев и писем, предоставляемых независимыми физическими лицами или даже входящими в их штат репортерами и журналистами. Обязательство государства гарантировать каждому свободу выражения мнения не дает частным гражданам и организациям неограниченное право доступа к средствам массовой информации для распространения своей точки. С другой стороны, Европейский Суд полагает, что сложившаяся ситуация подлежит рассмотрению сквозь призму «вмешательства» в свободу слова заявителя по следующим основаниям: статья уже представляла собой «всеобщее достояние»; экземпляры газеты были изъяты из-за содержания статьи заявителя.

Исследуя вопрос о том можно ли приравнивать, и если да, то в какой степени, редакцию муниципальной газеты или ее подразделения к органу местного самоуправления Европейский Суд констатировал, что редакция муниципальной газеты была образована в качестве самостоятельного юридического лица, и теоретически редакционная коллегия пользовалась определенной свободой при решении вопроса о том, какие материалы издавать. Это частично подтверждается тем фактом, что статья заявителя была одобрена для публикации. Более того, из устава редакции газеты следует, что администрация г. Магадана не может обязывать редакцию издавать определенные материалы (за исключением актов представительного органа и официальных сообщений). Тем не менее газета была образована для оказания общественных услуг (информирования населения об официальных и иных мероприятиях, проходящих в городе) в организационно-правовой форме «муниципальное учреждение». Все недвижимое имущество и материально-технические средства, закрепленные за редакцией, находились в муниципальной собственности. Главный редактор назначался на должность администрацией г. Магадана, денежное вознаграждение ему также выплачивалось органом местного самоуправления. Несмотря на то, что теоретически газете было разрешено иметь самостоятельные источники дохода (например, от рекламы), они являлись незначительными, и газета существовала благодаря финансированию из муниципального бюджета. Более того, орган местного самоуправления обладал правом определять направления деятельности редакции газеты, по крайней мере в части, касающейся «стратегических» вопросов. Следовательно, независимость газеты была жестко скована



существованием сильных административных и экономических связей с администрацией г. Магадана, а также ограничениями в пользовании материальными средствами и иным имуществом. Главный редактор играл двойственную роль в данной организации: с одной стороны, он был профессиональным журналистом, имеющим свои собственные идеи и мнение. С другой стороны, в силу статуса от него требовалось обеспечить лояльность по отношению к органу местного самоуправления и его политической линии. Принимая во внимание общий контекст дела, а также двойственное положение, которое занимал главный редактор, его решение об изъятии части тиража газеты из продажи может быть охарактеризовано как политическая цензура. Европейский Суд приходит к выводу о том, что в сложившейся ситуации главный редактор воплотил в жизнь общую политическую линию органа местного самоуправления и действовал как его представитель. Следовательно, изъятие из продажи части тиража номера газеты, в котором была опубликована статья заявителя, представляет собой вмешательство со стороны публичного органа в его права, предусмотренные статьей 10 Конвенции.

К настоящему времени Европейским судом вынесено уже более 130 решений, в которых исследуются вопросы, связанные с местным самоуправлением. Анализ решений, вынесенных в отношении России, с определенной долей условности позволяет выделить несколько категории дел, касающихся местного самоуправления:

1. Неисполнение судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления и обязывающих их произвести выплату денежных средств (пенсии, пособия и т.п.) или предоставить услуги в натуре (предоставить жилье, выдать жилищный сертификат, предоставить автомобиль и т.п.).

2. Неисполнение судебных решений муниципальными предприятиями, в том числе в связи с ликвидацией (банкротством) предприятия.

3. Решения, связанные с публичными мероприятиями.

4. Решения, связанные с вопросами опеки и попечительства.

5. Иные<sup>317</sup>.

---

<sup>317</sup> Решения, которые относятся к этой группе, рассмотрены выше.

В *Табл. 1* приведены сведения о количестве решений, выносимых в разные годы по основным категориям дел, связанным с местным самоуправлением.

Таблица 1

**Сведения о количестве постановлений ЕСПЧ по делам против России, связанным с местным самоуправлением**

год	неисполнение судебных решений органами местного самоуправления	неисполнение судебных решений муниципальными предприятиями	решения, связанные с публичными мероприятиями	решения, связанные с вопросами опеки и попечительства	решения по иным делам
2000	-	-	-	-	1
2005	13	1	-	-	-
2006	18	1	-	-	-
2007	16	3	2	1	-
2008	28	2	1	-	1
2009	1	1	1	1	-
2010	2	2	1	-	1
2011	2	-	-	1	1
2012	-	-	1	-	1
2013	1	-	-	3	1
2014	1	2	2	2	
2015	1	1	-	-	
2016	2	4	2	2	
2017 (1 полугодие)	-	4	-	-	
итого	85	21	10	10	6

В *Табл. 2* содержится перечень решений Европейского Суда по правам человека против России по делам, связанным с местным самоуправлением. Основные позиции, сформулированные Европейским Судом по конкретным делам, приводятся ниже.

1. *Неисполнение судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления и обязывающих их произвести выплату денежных средств (пенсии, пособия и т.п.) или предоставить услуги в натуре (предоставить жилье, выдать жилищный сертификат, предоставить автомобиль и т.п.).* По этой категории дел ЕСПЧ,

как правило, констатирует нарушение статей 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола 1 к Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство, право на эффективное средство правовой защиты, право на защиту собственности). Заявителями по этим делам являются пенсионеры, военнослужащие, участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и др.; как правило, речь идет о ситуациях, когда органы местного самоуправления выступают операторами по предоставлению тех или иных услуг, финансирование которых должно осуществляться за счет средств государственного бюджета (предоставление жилья судье, выплата детского пособия и т.п.).

Позиции ЕСПЧ по данной категории дел изложены в ряде постановлений, среди которых особо следует выделить такие как: «*Герасимова против России*», «*Герасимов и другие против России*»<sup>318</sup>.

В Европейском Суде сложилось некое усредненное представление о местном самоуправлении, что не всегда соответствует концепции местного самоуправления конкретных стран. Как правило, органы власти, которые по российскому законодательству являются органами местного самоуправления, с точки зрения практики ЕСПЧ являются государственными органами. Рассматривая материалы по делу «*Герасимова против Российской Федерации*» ЕСПЧ отметил, что в соответствии с прецедентной практикой конвенционных органов органы местного самоуправления, несомненно, являются государственными органами в том смысле, что они действуют на основании публичного права и осуществляют государственные функции, переданные им на основании Конституции и иных законов. В международном праве термин «государственная организация» не сводится только к центральным органам власти. В тех случаях, когда государственная власть децентрализована, указанное понятие распространяется на любой национальный орган власти, осуществляющий публичные функции<sup>319</sup>. Отсюда делается вполне логичный вывод: именно государство отвечает по обязательствам органов местного самоуправления, а также за те действия и решения, которые совершаются органами местного самоуправления.

<sup>318</sup> Исполнение данного постановления находится под пристальным вниманием Комитета министров Совета Европы, который несколько раз обращался к данному решению на разных заседаниях: 1222-е заседание — 12 марта 2015 г., 1236-е заседание — 24 сентября 2015 г., 1243-е заседание — 8–9 декабря 2015 г.

<sup>319</sup> Окончательное решение ЕСПЧ от 16.09.2004 «По вопросу приемлемости жалобы № 24669/02 «*Галина Петровна Герасимова против Российской Федерации*».

Еще в 2002 году в деле *«Бурдов против России»* Европейский Суд подчеркнул, что отсутствие средств в бюджете не является основанием для неисполнения судебного решения. Государство не должно иметь возможность не исполнять требование, предусматривая в судебном решении без законных на то оснований, что выплата присужденной суммы зависит от получения денежных средств из казны Российской Федерации и их выплаты другим лицам, находящимся в очереди до заявителя<sup>320</sup>.

По мнению Суда, пункт 1 статьи 6 Конвенции закрепляет за каждым право обращаться в суд; одним из аспектов «права на суд» является право на доступ к правосудию, представляющее собой право возбуждать исковое производство в судах по вопросам гражданско-правового характера. Однако такое право было бы иллюзорным, если бы правовая система государства — участника Европейской Конвенции допускала, чтобы судебное решение, вступившее в законную силу и обязательное к исполнению, оставалось недействующим в отношении одной из сторон в ущерб ее интересам. Орган государства-ответчика не волен ссылаться на недостаточное финансирование в оправдание неуплаты долга, установленного решением суда. Предполагается, что та или иная задержка исполнения судебного решения при определенных обстоятельствах может быть оправданна. Однако задержка не может быть такой, чтобы нарушала саму суть права, гарантируемого пунктом 1 статьи 6 Конвенции<sup>321</sup>. Эта позиция представляет большое значение в свете того, что объем обязательств органов местного самоуправления существенно превышает объем средств, выделяемых на их исполнение.

Анализ практики Европейского Суда по данной категории дел показывает, что жители муниципального образования, организации, находящиеся на территории муниципального образования, становятся все более грамотными и все чаще обращаются в различные суды за защитой нарушенных прав. При этом они не всегда точно и правильно указывают ответчика, предъявляя иски к органам местного самоуправления, поскольку именно от них ожидают реализации своих прав или законных интересов. Хотя в большинстве случаев органы местного самоуправления выполняют государственные функции (зачастую это так называемые «нефинансируемые мандаты»). Очевидно, что рос-

<sup>320</sup> Постановление ЕСПЧ от 23.03.2006 по делу *«Коновалов против Российской Федерации»* (жалоба № 63501/00).

<sup>321</sup> Постановление ЕСПЧ от 07.05.2002 по делу *«Бурдов против России»* (жалоба № 59498/00).

сийским судам надо обращать внимание не только на то кто фактически оказывает услуги, совершает конкретные ожидаемые заявителями действия, но и в соответствии с чьими решениями возникают соответствующие расходные обязательства.

В Решении по делу *«Герасимов и другие против России»* Суд напомнил, что право на какое-либо социальное пособие не включается в число прав и свобод, гарантированных Конвенцией, равно как и право на проживание в том или ином объекте собственности, не принадлежащем заявителю, не составляет «имущество» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. При этом, однако, материальные активы, такие как долги, в отношении которых заявитель может утверждать, что имеет, как минимум, «правомерное ожидание» осуществления права собственности, могут подпадать под понятие «имущества», предусмотренное статьей 1 Протокола № 1<sup>322</sup>. По мнению Европейского Суда по правам человека задолженность, подтвержденная вступившим в законную силу и подлежащим исполнению решением суда, представляет собой «имущество» лица, в чью пользу вынесено решение<sup>323</sup>. В различных решениях ЕСПЧ наполнял новым содержанием термин «имущество», относя к ним любые долги, представляющие собой законные ожидания<sup>324</sup>, в том числе на получении субсидий<sup>325</sup>, пенсий или социальных пособий<sup>326</sup>.

Принятие Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее — Закон о компенсации) снизило остроту проблемы по неисполнению судеб-

<sup>322</sup> Постановление ЕСПЧ от 01.07.2014 по делу *«Герасимов и другие против России»* (жалобы №№ 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11).

<sup>323</sup> Постановление ЕСПЧ от 13.01.2011 по делу *«Казьмин против Российской Федерации»* (жалоба № 42538/02). Постановление ЕСПЧ от 24.02.2005 по делу *«Плотниковы против Российской Федерации»* (жалоба № 43883/02).

<sup>324</sup> Постановление ЕСПЧ от 07.07.2005 по делу *«Малиновский против Российской Федерации»* (жалоба № 41302/02).

<sup>325</sup> Постановление ЕСПЧ от 30.09.2010 по делу *«Матвеев и другие против Российской Федерации»* (жалоба № 43578/06, 19435/07, 21338/07, 23022/07, 23593/07, 25297/07, 28442/07, 28660/07, 30287/07, 33161/07, 40602/07, 51107/07, 51354/07, 52279/07, 52280/07, 42131/08, 43194/08, 51692/08, 52128/08, 58990/08, 59582/08, 59834/08, 60533/08, 60790/08, 3456/09, 3514/09, 4193/09, 4550/09, 5402/09, 6194/09, 6198/09, 7214/09, 7229/09 и 9021/09).

<sup>326</sup> Постановление ЕСПЧ от 06.10.2005 по делу *«Андросов против Российской Федерации»* (жалоба № 63973/00).

ных решений, в том числе вынесенных в отношении органов местного самоуправления. Вместе с тем в практике ЕСПЧ стали возникать новые аспекты, связанные с тем, что от органов местного самоуправления ожидают не только получение компенсаций в виде денежных средств, но и оказания услуг или совершения иных действий в натуре.

В решении по делу *«Герасимов и другие против России»* Суд констатирует, что Закон о компенсации неприменим к жалобам, которые касаются решений, обязывающих государство-ответчика предоставить заявителям жилье или налагающих на государство-ответчик иные обязательства в натуральной форме<sup>327</sup>. В данном решении были сформулированы некоторые презумпции в отношении «разумного срока» исполнения судебных решений. Так, Суд предполагает, что, ввиду сложности процедуры распределения жилья, задержку сроком до двух лет в исполнении такого решения не следует считать несовместимой с требованием «разумного срока», за исключением случаев наличия исключительных обстоятельств, требующих особой тщательности. Например, задержки в исполнении решений продолжительностью от одного года и более рассматривались Судом как нарушающие Конвенцию при вынесении решений, предусматривающих предоставление заявителю нового жилья взамен пришедшего в негодность<sup>328</sup>.

2. *Неисполнение судебных решений муниципальными предприятиями, в том числе в связи с ликвидацией (банкротством) предприятия.* По большинству дел, относящихся к этой категории, у заявителей имелись судебные решения, в соответствии с которыми муниципальные предприятия должны были выплатить определенные денежные средства (например, заработную плату) или оказать услуги в натуре, однако не успевали это сделать в связи с ликвидацией (банкротством). В отдельных случаях заявители дополнительно предъявляли иски к органам местного самоуправления, требуя погасить оставшуюся задолженность. Как и по предыдущей категории дел ЕСПЧ, как правило, констатирует нарушение статей 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола 1 к ней.

<sup>327</sup> Постановление ЕСПЧ от 01.07.2014 по делу *«Герасимов и другие против России»* (жалобы №№ 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11).

<sup>328</sup> Постановление ЕСПЧ от 08.04.2010 по делу *«Булычевы против Российской Федерации»* (жалоба № 24086/04).

Основные позиции Европейский Суд сформулировал в постановлениях по делу *«Гиззатова против России»* и *«Лисейцева и Маслов против России»*.

Во многих решениях этой категории Европейский Суд напоминает, что «требование» может пониматься как «собственность» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в случае, если в достаточной мере установлено, что оно может быть юридически реализовано<sup>329</sup>.

По мнению Европейского Суда государство не только несет ответственность за долги органов местного самоуправления, но и муниципальных предприятий, даже если они являются самостоятельным юридическим лицом.

В Постановлении Европейского Суда 09.10.2014 по делу *«Лисейцева и Маслов против Российской Федерации»* подчеркивается, что Европейский Суд уже разрешал вопрос о том, может ли на государство возлагаться ответственность на основании Конвенции в связи с действиями компании или частного лица. Первая категория дел (к которой принадлежит настоящее дело) касается ответственности государства за действия органа, который не является, по крайней мере, формально «публичным органом». Европейский Суд постановил, что государство не может освобождать себя от ответственности путем делегирования своих обязательств частным органам или лицам. Вторая категория дел касается права компании-заявительницы на предъявление жалобы на основании статьи 34 Конвенции и понятия «правительственной организации». Категория «правительственных организаций» включает юридических лиц, которые участвуют в осуществлении государственных полномочий или оказывают общественные услуги под контролем государства. Чтобы установить, относится ли к этой категории конкретное юридическое лицо, отличное от местных органов власти, должны приниматься во внимание его правовой статус и, если необходимо, права, которые предоставляются ему этим статусом, характер осуществляемой деятельности и контекст, в котором она осуществляется, а также степень его независимости от политических властей<sup>330</sup>. Несмотря на отличие концепции «правительственной организации» от концепции «публичного органа», Европейский Суд использует одну и ту же аналити-

---

<sup>329</sup> Постановление ЕСПЧ от 07.05.2002 по делу *«Бурдов против России»* (жалоба № 59498/00).

<sup>330</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 по делу *«Лисейцева и Маслов против Российской Федерации»* (жалобы № 39483/05 и 40527/10).

ческую модель в двух указанных ситуациях. В свете этих принципов Европейский Суд рассматривал вопрос о том, пользовалась ли данная компания «достаточной институциональной и оперативной независимостью от государства, чтобы освободить последнее от ответственности на основании Конвенции за ее действия и бездействие».

В решении делу *«Лицейцева и Маслов против Российской Федерации»* подчеркивалось, что при оценке того, пользовалась ли компания достаточной оперативной и институциональной независимостью от государства, Европейский Суд принимал во внимание широкий набор факторов, ни один из которых не является определяющим. Ключевыми критериями определения того, действительно ли государство несет ответственность за такие долги, являются следующие: правовой статус компании (согласно публичному или частному праву), характер ее деятельности (публичная функция или обычная коммерческая деятельность), контекст ее операций (монополия или в значительной степени регулируемый бизнес), ее институциональная независимость (объем государственной собственности) и оперативная независимость (пределы государственного надзора и контроля). Факторы, принимаемые во внимание Европейским Судом, включают права, передаваемые компании, то есть являются ли они правами, обычно принадлежащими публичным органам, характер ее деятельности, то есть осуществляет ли юридическое лицо публичную функцию или является обычной коммерческой организацией, и контекст, в котором она осуществляется. Европейский Суд также принимает во внимание объем права государственной собственности, а также пределы государственного надзора и контроля. Европейский Суд также учитывал роль, которую играло государство в сложной ситуации компании, то есть несостоятельности. Например, в деле *«Ершова против Российской Федерации»* решение о ликвидации компании было принято муниципальным органом. Кроме того, власти распоряжались имуществом компаний, как считали нужным, переводя их имущество другим юридическим лицам<sup>331</sup>.

На примере анализа деятельности ликвидированного предприятия «Якутскгортеплосеть» (Якутское городское муниципальное предприятие тепловых сетей) Европейский Суд провел довольно деталь-

<sup>331</sup> Постановление ЕСПЧ от 08.04.2010 по делу *«Ершова против Российской Федерации»* (жалоба № 1387/04).



ный анализ различных элементов правового статуса МУПа. Так, город Якутск являлся владельцем предприятия в соответствии с национальным законодательством и сохранял право собственности на имущество, переданное предприятию. Городской совет одобрял все сделки с этим имуществом, контролировал руководство предприятия и принимал решения по вопросу о том, будет ли предприятие продолжать свою деятельность или подлежит ликвидации. Будучи одним из основных поставщиков тепла в городе Якутске, предприятие обеспечивало публичную услугу, жизненно необходимую для населения города. Имущество предприятия было изъято из оборота и имело особый статус согласно национальному законодательству. Европейский суд отмечает, что отношения, возникающие из управления жизненно необходимой коммунальной инфраструктурой, были квалифицированы Конституционным Судом Российской Федерации как отношения публичного характера (Постановление от 16 мая 2000 г.). Соответственно, Конституционный Суд заключил, что законодатель с учетом публичных целей мог принять решение о том, что определенные объекты, жизненно необходимые для населения, могут быть переданы соответствующим муниципальным органам в ходе процедуры банкротства. Сами власти Российской Федерации отмечали, что городской совет передал имущество предприятию законно и с учетом публичных интересов. Публичный характер функций муниципального предприятия и связанная с этим зависимость от муниципальных органов были явно продемонстрированы процессом ликвидации предприятия. Администрация решила ликвидировать предприятие и, кроме того, распорядилась его имуществом по своему усмотрению: оно было передано МУП «Теплоэнергия», вновь созданному унитарному предприятию, осуществляющему те же функции, что и предприятие-должник. Факты наводят на мысль, что муниципальные органы не считали, что на них лежит обязанность погасить задолженность, установленную судебным решением, после принятия ими решения о ликвидации предприятия-должника и создания вместо него нового предприятия<sup>332</sup> (вместо того, чтобы гасить возникшие задолженности муниципальные предприятия ликвидируются).

---

<sup>332</sup> Постановление ЕСПЧ от 08.04.2010 по делу «Ершова против Российской Федерации» (жалоба № 1387/04).

С точки зрения Европейского Суда, именно пределы контроля собственника явно отличают унитарные предприятия от «классических» частных компаний и потому требуют более внимательного рассмотрения. Достаточно подробно такие контрольные полномочия собственника были исследованы в деле *«Лицейцева и Маслов против Российской Федерации»*. Европейский Суд отмечает, что собственник контролирует использование имущества, переданного им компании, и обеспечивает такое использование в соответствии с целями компании. Данный аспект контроля при определенных обстоятельствах может приобрести особую важность, поскольку унитарные предприятия ограничены в своей деятельности необходимостью соблюдать цели, установленные уставом — их сделки могут быть оспорены собственниками в связи с несоответствием уставным целям. Европейский Суд также отмечает, что сам собственник утверждает показатели экономической эффективности деятельности компании и контролирует их выполнение, он также утверждает бухгалтерскую отчетность компании. Эти соображения дополнительно подкрепляются положениями о подотчетности директоров унитарных предприятий. Они назначаются собственниками имущества унитарного предприятия, подотчетны им и могут быть уволены за невыполнение показателей экономической эффективности его деятельности или совершение сделок с имуществом, выходящим за рамки целей компании. Таким образом, Европейский Суд вынужден отметить наличие нескольких инструментов, которые в принципе допускают осуществление собственником значительной степени контроля деятельности унитарного предприятия и его директора. Кроме того, согласие собственника должно быть получено на любую сделку, которая влечет обременение или отчуждение недвижимого имущества компании.

Европейский Суд не может согласиться с общим объяснением властей Российской Федерации о том, что муниципальные унитарные предприятия осуществляли исключительно коммерческую деятельность и не имели публичных функций. Европейский Суд отмечает, что цели создания унитарных предприятий и их уставная деятельность значительно различаются. С одной стороны, такие предприятия могут действовать, например, в гостиничной индустрии тогда как данная деятельность в отсутствие дополнительной информации едва ли может квалифицироваться как «особая публичная обязанность». С дру-

гой стороны, муниципальные унитарные предприятия могут также нести ответственность за отопление или водоснабжение определенных территорий. В подобных случаях институциональные связи компаний с публичной администрацией подкрепляются особым характером их деятельности, поскольку они обеспечивают публичные услуги, жизненно необходимые для населения. Имущество, переданное для таких целей, соответственно, пользуется особым статусом во внутригосударственном законодательстве. К некоторым услугам, оказываемым такими компаниями, применяются тарифы, установленные собственником. Таким образом, Европейский Суд склонен заключить, что степень фактического государственного контроля над муниципальными унитарными предприятиями в некоторых случаях может дополнительно увеличиться в зависимости от сферы деятельности конкретной компании<sup>333</sup>.

3. *Решения, связанные с публичными и религиозными мероприятиями.* Как правило, при вынесении решения Европейский Суд констатирует нарушение статей 5, 6, 9, 10, 11, 13 и 14 Конвенции (свобода и личная неприкосновенность; справедливое судебное разбирательство; свобода мысли, совести и религии; свобода выражения мнения; свобода собраний и объединений; право на эффективное средство правовой защиты; запрещение дискриминации). В настоящее время на рассмотрении ЕСПЧ находится еще несколько жалоб, касающихся публичных мероприятий, в том числе связанных с отказами органов местного самоуправления в согласовании их проведения. Для уяснения позиций Европейского Суда по данной категории дел, особо следует выделить два постановления — одно касается попытки провести религиозную акцию (*«Баранкевич против Российской Федерации»*, постановление от 26.07.2007), другое — гей-парад (*«Алексеев против Российской Федерации»*, постановление от 21.10.2010)<sup>334</sup>.

По мнению Суда свобода собраний является фундаментальным правом в демократическом обществе и, наряду с правом на свободу выражения мнения, одной из его основ. Таким образом, оно не должно

<sup>333</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 по делу *«Лисейцева и Маслов против Российской Федерации»* (жалобы № 39483/05 и 40527/10).

<sup>334</sup> Исполнение данного постановления находится под пристальным вниманием Комитета министров Совета Европы, который несколько раз обращался к данному решению на разных заседаниях: 1208-е заседание — 25 сентября 2014; 1230-е заседание — 11 июня 2015; 1273-е заседание — 6–8 декабря 2016 г.

толковаться ограничительно. Вместе с тем уведомительный или даже разрешительный порядок для публичного мероприятия, как правило, не посягает на существо права, предусмотренного ст. 11 Конвенции, поскольку цель данного порядка состоит в том, чтобы дать властям возможность принять разумные и целесообразные меры для обеспечения спокойного проведения собрания, митинга или иного мероприятия<sup>335</sup>.

Вмешательство органов публичной власти возможно, если оно «предусмотрено законом», «преследует правомерную цель» и «необходимо в демократическом обществе».

Обращаясь к признакам «демократического общества», Европейский Суд придает особое значение плюрализму, терпимости и широте взглядов. В таком контексте он признает, что индивидуальные интересы могут в определенных случаях подчиняться интересам группы, но демократия не означает простого главенства взглядов большинства: должно достигаться равновесие, обеспечивающее справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и отсутствие злоупотреблений доминирующим положением. Однако при осуществлении регулятивных полномочий в данной сфере государство обязано сохранять нейтральность и беспристрастность. Кроме того, в обязанности государства входит принятие разумных и подходящих мер для обеспечения мирного проведения законных демонстраций. Допуская, что имелась угроза насильственной контрдемонстрации, Европейский Суд констатирует, что национальные власти располагают широкой свободой усмотрения в выборе средств, которые бы обеспечили беспрепятственное проведение мероприятия. Вместо рассмотрения вопроса о мерах, власти установили запрет на него. Столь полный запрет не может быть признан обоснованным<sup>336</sup>. Европейский Суд подчеркивает, что именно государство является основным гарантом соблюдения принципа плюрализма. При выборе мер реагирования и степени вмешательства важно делать оценку риску покушения на безопасность участников мероприятий и общественный порядок<sup>337</sup>.

<sup>335</sup> Постановление ЕСПЧ от 23.10.2008 по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации» (жалоба № 10877/04), от 12.06.2014 по делу «Примов и другие против Российской Федерации» (жалоба № 17391/06).

<sup>336</sup> Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 по делу «Баранкевич против Российской Федерации» (жалоба № 10519/03).

<sup>337</sup> Постановление ЕСПЧ от 21.10.2010 по делу «Алексеев против Российской Федерации» (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09).

Вопрос цели и законности вмешательства исследуется и в некоторых иных решениях, связанных с проведением публичных мероприятий (правда в них уже объектом внимания Суда является не столько деятельность органов местного самоуправления, но иных органов власти, в первую очередь правоохранительных).

Исследуя вопрос, может ли изначальная «незаконность» публичного мероприятия служить разумным объяснением его разгона, Суд констатирует, что хотя правила, регулирующие публичные собрания, такие как система предварительного уведомления, имеют существенное значение для спокойного проведения публичных мероприятий, поскольку они позволяют властям минимизировать помехи движению и принять иные меры безопасности, Европейский Суд подчеркивает, что их исполнение не может быть самоцелью. В частности, если незаконные демонстранты не совершают насильственных действий, Европейский Суд требует от публичных органов проявления определенной степени терпимости в отношении мирных собраний. Иначе публичное мероприятие будет полностью лишено своего существования. Отсутствие предварительного разрешения и связанная с этим «незаконность» мероприятия не дают властям полную свободу действий, они по-прежнему связаны требованием пропорциональности, заложенным в статье 11 Конвенции. Прежде всего следует установить, почему демонстрация не была разрешена, какой общественный интерес отстаивался и какую угрозу представляла демонстрация? Методы, примененные милицией для усмирения протестующих, удержания их в конкретном месте и разгона демонстрации, также являются важным фактором при оценке пропорциональности вмешательства<sup>338</sup>.

В соответствии с постоянным подходом ЕСПЧ на основании статьи 10 Конвенции требуются весьма веские основания для оправдания ограничений политических высказываний или серьезных вопросов общественного интереса (Постановление Европейского Суда от 14.12.2006 по делу *«Карман против Российской Федерации»*). Подход на основании статьи 11 Конвенции должен быть аналогичным: публичные мероприятия, относящиеся к политической жизни на уровне страны или на местном уровне, должны пользоваться серьезной

---

<sup>338</sup> Постановления ЕСПЧ от 10.07.2012 по делу *«Берладир и другие против Российской Федерации»* (жалоба № 34202/06), от 12.06.2014 по делу *«Примов и другие против Российской Федерации»* (жалоба № 17391/06).

защитой со стороны этого положения, и только в редких ситуациях собрание может быть законно запрещено в связи с существом основной идеи, которую желают выразить его участники. Власти не должны обладать правом запрещать демонстрацию из-за того, что «основная идея» демонстрантов, по их мнению, ошибочна. Это особенно верно в том случае, когда основным объектом критики является тот же орган, в компетенцию которого входит разрешение или отказ в разрешении публичного собрания, как в настоящем деле. Ограничения свободы собраний, основанные на существовании выражаемых идей, должны подвергаться наиболее серьезному контролю со стороны Европейского Суда, и в настоящем деле власти Российской Федерации не выдвинули каких-либо убедительных доводов, которые бы оправдали такое ограничение (Постановления ЕСПЧ от 12.06.2014 по делу «Примов и другие против Российской Федерации»).

В Постановлении от 26.04.2016 по делу «Новикова и другие против Российской Федерации» Европейский Суд соглашается с выводом Конституционного Суда РФ о том, что одиночное пикетирование не должно признаваться собранием лишь на том основании, что оно привлекло внимание общественности. Со своей стороны, Европейский Суд считает, что такая форма выражения мнения, как одиночное пикетирование, с демонстрацией плаката, сопровождаемой или несопровождаемой устными высказываниями, по своему характеру способно и направлено на привлечение внимания прохожих. По мнению Европейского Суда, одного лишь присутствия двух и более лиц в одном месте и в одно время недостаточно, чтобы признать ситуацию «собранием», как оно понимается в соответствии со статьей 11 Конвенции, чтобы связать проведение данного собрания с соблюдением требования о предварительном уведомлении. Квалифицируя взаимодействие заявителя (одиночного пикетчика) с прохожими как коллективное мероприятие, власти привели в действие требование об уведомлении. По мнению Европейского Суда, в настоящем деле отсутствовала необходимость какой-либо координации действий для обеспечения общественной безопасности и предупреждения беспорядков, поскольку ничто не свидетельствовало о том, что общественный порядок или права иных лиц могли быть нарушены.

Ранее уже говорилось, что несогласие с мнением, высказываемым на публичном мероприятии, не является достаточным основани-

ем для вмешательства. Так, заявитель попытался организовать митинг местных жителей, чтобы опротестовать градостроительную политику Правительства г. Москвы. Однако разрешение на митинг было отменено накануне дня проведения мероприятия — поступила «оперативная информация» о террористической угрозе. Митинг был разогнан сотрудниками милиции, а с заявителя был взыскан штраф за участие в несанкционированном митинге. Однако запланированные на следующий день массовые акции, связанные с празднованием дня города, отменены не были. В Постановлении ЕСПЧ от 26.07.2007 по делу *«Махмудов против Российской Федерации»* констатируется, что непредставление властями Российской Федерации доказательств, способных подтвердить утверждение о «террористической угрозе» как основании для запрета митинга, организованного заявителем, привели Европейский суд к выводу о том, что, запрещая проведение митинга, власти Российской Федерации действовали произвольно. Европейский Суд полагает, что отсутствуют оправдания вмешательства в право заявителя на свободу собраний. Иными словами, наличие «террористической угрозы» не выглядит как реальное основание отказа в проведении публичного мероприятия. Европейский суд полагает, что отсутствуют оправдания вмешательства в право заявителя на свободу собраний.

4. *Решения, связанные с вопросами опеки и попечительства.* В рамках данной категории дел рассматривается неисполнение судебного решения об определении места жительства ребенка, установлении опеки над ребенком, лишении или ограничении родительских прав. ЕСПЧ констатирует нарушение статьи 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни). Как правило, по этим делам органы местного самоуправления не являются ответной стороной, однако в ряде случаев, исследуется полнота действий, совершаемых органами власти, в том числе и органов опеки, которые в большинстве случаев при органах местного самоуправления.

Основные позиции по этой категории дел сформулированы в следующих решениях ЕСПЧ:

— установление опеки над ребенком, определение его места жительства в случае раздельного проживания родителей, не состоящих в браке — Постановление от 14.06.2011 по делу *«Ханамирова против Российской Федерации»*;

- пределы общения с приемными детьми — Постановление от 08.01.2009 по делу «*Куимов против Российской Федерации*»;
- нарушение прав усыновителей — Постановление от 18.04.2013 по делу «*Агеевы против Российской Федерации*».

По мнению Европейского Суда взаимное общение родителя и ребенка друг с другом является основополагающим элементом семейной жизни, семейные отношения не прекращаются в силу того факта, что ребенок помещен под опеку государства. Исследуя вмешательство государства в семейную жизнь, Суд анализирует было ли вмешательство «предусмотрено законом», преследовало ли оно «законную цель» и было ли вмешательство «необходимо в демократическом обществе». Понятие необходимости предполагает, что вмешательство должно быть соразмерно преследуемой законной цели; при определении того, было ли вмешательство «необходимо в демократическом обществе», Европейский Суд принимает во внимание свободу усмотрения, предоставленную государствам-участникам, но напоминает, что распоряжение о передаче под опеку должно в принципе рассматриваться как временная мера, подлежащая прекращению, как только обязательства позволят это, и что любые меры, влекущие установление временной опеки, должны быть совместимы с конечной целью воссоединения родителей и ребенка<sup>339</sup>.

Статья 8 Конвенции обязывает внутригосударственные власти устанавливать справедливое равновесие между интересами ребенка и родителей, причем в процессе установления равновесия особое внимание должно уделяться интересам ребенка, которые в зависимости от их природы и важности могут пользоваться приоритетом по отношению к интересам родителей. В частности, родителю не может предоставляться на основании статьи 8 Конвенции право на принятие мер, которые способны навредить здоровью и развитию ребенка<sup>340</sup>.

Хотя цель статьи 8 Конвенции заключается прежде всего в защите лица от произвольного вмешательства со стороны публичных органов, она не только обязывает государство воздерживаться от такого вмешательства: дополнительно к этому в первую очередь негативному обя-

<sup>339</sup> Постановление ЕСПЧ от 08.01.2009 по делу «*Куимов против Российской Федерации*» (жалоба № 32147/04); от 18.04.2013 по делу «*Агеевы против Российской Федерации*» (жалоба № 7075/10).

<sup>340</sup> Постановление ЕСПЧ от 29.03.2016 по делу «*Кочеров и Сергеева против Российской Федерации*» (жалоба № 16899/13).



зательству могут существовать позитивные обязательства, присущие эффективному уважению личной или семейной жизни. Эти обязательства могут включать принятие мер, направленных на обеспечение уважения личной жизни даже в сфере отношений между лицами. Границы между позитивным и негативным обязательствами, вытекающими из статьи 8 Конвенции, не требуют точного определения. Применимые принципы, так или иначе, являются одними и теми же. В обоих случаях должно быть установлено справедливое равновесие между конкурирующими интересами лица и общества в целом, и в обоих контекстах государство пользуется определенными пределами усмотрения. Существуют различные способы обеспечения уважения личной жизни, и характер обязательства государства зависит от конкретного аспекта личной жизни, который является предметом рассмотрения<sup>341</sup>.

Положения статьи 8 Конвенции включают и право родителя на принятие мер с целью воссоединения с ребенком и обязательство государственных органов принять данные меры. В то же время обязательство национальных органов принять меры для осуществления воссоединения не является абсолютным, поскольку воссоединение родителей с детьми, которые жили некоторое время с другим родителем, может не быть осуществлено немедленно и может потребовать принятия подготовительных мер. Характер и возможность такой подготовки зависят от конкретных обстоятельств каждого случая, но важными компонентами являются также понимание и сотрудничество всех заинтересованных лиц<sup>342</sup>. Другим критерием является срочность и безотлагательность; требование безотлагательных действий является гораздо более строгим в случаях, когда ребенок находится в младенческом возрасте<sup>343</sup>.

Фактор времени важен и в случае «похищения» ребенка одним родителем у другого. По мнению Европейского Суда это правило поддерживается серьезными соображениями охраны публичного порядка: родителю-«похитителю» не должно быть дозволено извлекать выгоду из его или ее собственного злодеяния, не должно быть дозволе-

<sup>341</sup> Постановление ЕСПЧ от 18.04.2013 по делу «Агеевы (против Российской Федерации)» (жалоба № 7075/10).

<sup>342</sup> Постановление ЕСПЧ от 14.06.2011 по делу «Ханамирова против Российской Федерации» (жалоба № 21353/10).

<sup>343</sup> Постановление ЕСПЧ от 03.10.2013 по делу «Зеленевы против Российской Федерации» (жалоба № 59913/11).

но легализовать фактическую ситуацию, созданную неправомерным вывозом ребенка, и не должно быть дозволено выбирать себе новую судебную площадку для спора, который уже был разрешен в другой стране. Предполагается, что презумпция в пользу возвращения ребенка будет препятствовать такому типу поведения и будет развивать «всеобщий интерес в обеспечении уважения к принципу верховенства права». Объем позитивного обязательства государства в тех случаях, когда ребенок удерживался одним из его родителей, зависит от того, были ли вывоз ребенка из его страны постоянного места проживания и последующее там удерживание «неправомерными» по смыслу положений статьи 8 Конвенции. Если так, то презумпция должна действовать в пользу возвращения ребенка. В спорах, касающихся прав на опеку, внутригосударственные суды должны выполнять трудную задачу, а именно взвешивать правомерные интересы каждого родителя в поддержании личных отношений и прямого контакта с ребенком относительно «наилучших интересов ребенка», притом, что последнее имеет первостепенное значение<sup>344</sup>.

В целом, рассматривая дела, подпадающие под действие статьи 8 Конвенции, Европейский Суд определил свою роль в подобных делах как рассматривающего вопрос о том, были ли меры, принятые национальными властями, «адекватными и эффективными». Одним из показателей этого является сотрудничество различных органов государства в координации своих усилий с целью воплотить в жизнь судебные решения, касающиеся ребенка.

---

<sup>344</sup> Постановление ЕСПЧ от 23.10.2014 по делу «В.П. против Российской Федерации» (жалоба № 61362/12).

**Перечень решений Европейского Суда по правам человека против России по делам, связанным с местным самоуправлением**

*Таблица 2*

№ № жалоб	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
<i>1. Невыполнение судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления и обязывающих их произвести выплаты денежных средств (пенсии, пособия и т.п.) или предоставить услуги в натуре (предоставить жилье, выдать жилищный сертификат, предоставить автомобиль и т.п.)<sup>345</sup></i>					
7023/03	Макарова и другие против России	24.02.2005	362 евро + 1200 евро + 1505 евро + 1500 + 1085 + 1500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
43883/02	Плотниковы против России	24.02.2005	1500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иски к комитету социальной защиты населения администрации Левобережного района г. Воронежа о перерасчете пенсии
38305/02	Горохов и Русяев против Российской Федерации	17.03.2005	900 евро + 900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	гражданский иск к органам социальной защиты г. Москвы с требованием выплаты неправильно посчитанных сумм в возмещение вреда здоровью (чернобыльцы)
55723/00	Фадеева против Российской Федерации	09.06.2005	6500 евро + 5540 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	Иск к администрации города Черевовец (Вологодская обл.) о переселении из экологической опасной зоны, находящейся в пределах санитарно-защитной зоны ОАО «Северсталь»
11931/03	Тетерины против России	30.06.2005	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Емвы (Республика Коми) о предоставлении жилья, полагающегося судье
41307/02	Шлаковский против Российской Федерации	07.07.2005	1500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Костромы о предоставлении жилья военнослужащему

<sup>345</sup> В данном списке не приводятся решения по подобным задолженностям, в которых исполнителем являются органы государственной власти субъектов РФ.

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	41302/02	Малиновский против России	07.07.2005	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Старый Оскол и Старооскольского района Белгородской области по предоставлению жилья чернобыльцу
	1719/02	Булев против России	22.09.2005	4500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социальной защиты населения администрации г. Шахты, Ростовская область, по выплате социального пособия чернобыльцу
	40642/02	Денисенков против России	22.09.2005	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному учреждению социальной защиты населения Первомайского района г. Ростова-на-Дону по выплате социального пособия чернобыльцу
	24669/02	Галина Петровна Герасимова против России	13.10.2005	2400 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социальной защиты населения администрации г. Чапаевска о возмещении убытков (невыплата зарплаты).
	37930/02	Баженов против России	20.10.2005	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социальной защиты населения мэрии г. Тамбова по выплате социального пособия чернобыльцу
	63995/00	Кукало против России	03.11.2005	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации и городскому совету г. Кургана о выплате социальных пособий и предоставлении жилья чернобыльцу
	55885/00	Скачедубова против России	01.12.2005	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социальной защиты г. Сальска Ростовской области о выплате ежемесячного пособия на ребенка
	37927/02	Николаев против России	02.03.2006	4500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к отделу социальной защиты населения территориального управления мэрии г. Тамбова о взыскании предположительно не выплаченных ему ежемесячных выплат в возмещение вреда здоровью (пособия чернобыльцам)
	63501/00	Коновалов против России	23.03.2006	5000 евро + 20 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Славянска-на-Кубани Краснодарского края с требованием о предоставлении субсидии на приобретение жилья
	75470/01	Сухобоков против России	13.04.2006	150 евро + 1000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к департаменту труда и социального развития г. Волгодонска о перерасчете пенсии

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужде- суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	72374/01	Казьмина против России	15.06.2006	55 евро + 3000 евро + 11 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области об индексации пенсии
	35259/04	Кука против России	15.06.2006	3900 евро + 66 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Якутска о предоставлении жилья
	23795/02	Чеботарев против Российской Федерации	22.06.2006	10806 руб. + 4500 евро 344 руб.	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области о получении социальных выплат (пособие чернобыльцам)
	8011/02	Васильева и другие против России	29.06.2006	1452 рубля + 2295 рублей + 1002 рубля + 1591 рубль + 1590 рублей и 2800 евро каждому из 5 заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	54891/00	Жигалев против Российской Федерации	06.07.2006	-	статья 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	спор с администрацией Большесолдатского района Курской области о выделении земель и оформлении документов крестьянско-фермерскому хозяйству
	21447/04	Матрена Полуянова против России	13.07.2006	7346 рублей 54 копейки + 2400 евро	нарушение отсутствует нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	70501/01	Шамина против России	13.07.2006	5943 рублей 63 копейки + 2700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	21417/04	Ширяева против России	13.07.2006	5380 рублей 42 копейки + 2400 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	21425/04	Терехова против России	13.07.2006	7177 рублей 20 копеек + 2700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	21430/04	Васильева против России	13.07.2006	7346 рублей 54 копейки + 2700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	21419/04	Григорьева против России	13.07.2006	7346 рублей 54 копеек + 2700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	21410/04	Коваленко против России	13.07.2006	7177 рублей 20 копеек + 2700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	10415/02	Чернышов и 11 других против России	28.09.2006	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иски к отделу социальной защиты администрации г. Нововоронежа Воронежской области о взыскании задолженности по пенсионным выплатам.
	7363/04	Микрохов против России	08.12.2006	4000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации Кировского района г. Ростова-на-Дону о предоставлении жилья
	7061/02	Петров против Российской Федерации	21.12.2006	-	статья 6 Конвенции	отмена судебного решения, вынесенного в пользу заявителя, в порядке надзора (перевод жилого помещения в нежилое, г. Орск Оренбургской области)
	29898/03	Горлова против России	15.02.2007	3100 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Якутска о предоставлении заявителю благоустроенной однокомнатной квартиры
	38368/04	Сытченко против России	01.03.2007	1500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Багайска Ростовской области о предоставлении жилого помещения (больной туберкулезом)
	20098/03	Хворостина против России	05.04.2007	3900 евро + 5000 евро каждому из 5 заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к отделу архитектуры и градостроительства при администрации Кореновского района Краснодарского края о взыскании задолженности по заработной плате
	3790/05	Общество с ограниченной ответственностью «Производственно-торговый кооператив «Меркурий» против России	14.06.2007	1.836.233 рубля	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Хабаровска о взыскании ущерба в связи с уничтожением имущества

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужде- суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	38103/05	Неволин против России	12.07.2007	1200 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Сыктывкара и Сыктывкарскому муниципальному унитарному предприятию «Управление по жилищно-коммунальному хозяйству (Служба заказчика)», переселение из аварийного жилья
	18762/06	Телятцева против Российской Федерации	12.07.2007	1600 евро + 800 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации муниципального образования «Котлас» Архангельской области о предоставлении жилого помещения в связи с аварийным состоянием дома
	13296/03	Зверев и другие против России	19.07.2007	55 евро + 67 евро + 41 евро и 3000 евро каждому заявителю из трех заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	39013/05	Святич против России	31.07.2007	3900 евро + 5 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местному органу социальной защиты, город Псков (пособия чернобыльцам)
	11712/06	Красюченко против России	11.10.2007	3000 евро + 140 евро + 40 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области в связи с требованием перерасчета пенсии
	31296/02	Ошер и Ошер против России	25.10.2007	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социальной защиты населения Октябрьского района г. Ростова-на-Дону о взыскании задолженности по выплате пенсии
	2245/05	Субочева против России	15.11.2007	2000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации Углеторского района Сахалинской области с требованием о получении жилищного сертификата, а позже на денежную компенсацию на приобретение жилья вместо выдачи жилищного сертификата (дом разрушен землетрясением)
	16115/06	Араповы против России	29.11.2007	7800 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск об индексации задолженности по пенсиям в соответствии с инфляцией к отделу социальной защиты населения Советского района г. Воронежа

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	3509/06	Березкина против России	29.11.2007	3900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения управы Левобережного района городского округа г. Воронежа об индексации несвоевременно выплаченной пенсии с учетом инфляции
	21777/04	Глебов и Глебова против России	29.11.2007	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местному комитету социальной защиты населения г. Воронежа об индексации их пенсий с учетом темпов роста инфляции
	37641/04	Кривонос против России	06.12.2007	3100 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	35760/04	Жуков Александр против России	20.12.2007	3900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	6859/02	Наговицын против Российской Федерации	24.01.2008	2100 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации г. Киров о предоставлении квартиры чернорабочим
	37645/04	Леснова против России	24.01.2008	3900 евро + 200 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	42752/04	Плехова против России	31.01.2008	2300 евро + 70 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к органу социальной защиты населения (Тейково, Ивановская область) на получение пособия на содержание детей
	34439/04	Агапова и другие против России	07.02.2008	2700 евро + 3500 евро + 2700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по социальным выплатам чернорабочим
	43209/04	Ледовкин против России	21.02.2008	900 евро + 3900 евро + 30 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	социальные выплаты чернорабочим (Псков)
	24229/03	Брага, Гимлофеев и Кирюшкина против Российской Федерации	06.03.2008	3900 евро + 4700 евро	нарушение статьи 6 Конвенции	иск к Кемеровскому городскому совету о предоставлении отдельных квартир



№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	38405/02	Абдеевы против России	06.03.2008	1600 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местному управлению соцзащиты о перерасчете пенсий
	34433/04	Юрий Денисов против России	06.03.2008	3900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	37643/04	Курьянов против России	06.03.2008	3100 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	26307/02	Ширякалова против России	27.03.2008	3900 евро + 930 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местному органу социальной защиты, город Заречный, Пензенская обл. (пособия чернобыльцам)
	3344/04	Маясин против России	27.03.2008	3900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к Хабаровскому городскому совету о переселении из ветхого жилья
	40136/02	Горохов против России	10.04.2008	500 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	Пособие на ребенка (Апатиты, Мурманская область)
	34428/04	Портнова против России	29.04.2008	3100 евро + 56 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии
	36074/04	Клишина и другие против России	24.04.2008	200 евро каждому из 19 заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	требования к управлению образования г. Таганрога о возмещении учителям расходов на книги и другие печатные материалы
	17701/03	Ситникие против Российской Федерации	12.06.2008	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации Волгодонска о предоставлении жилья жертвам терроризма
	23596/04	Сухоруков против России	31.07.2008	135 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местным органам социальной защиты населения за задержки выплаты социальных пособий (г. Усть-Лабинск, Краснодарский край)

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	28785/04	Глухова и Брагина против России	18.09.2008	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местному комитету социальной защиты населения г. Воронежа об индексации их пенсий с учетом темпов роста инфляции
	32786/04	Бахареv и другие против России	18.09.2008	2000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	социальные выплаты чернобыльцам (Каменск-Уральский, Свердловская область)
	34431/04	Денисова против России	18.09.2008	2300 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по социальным выплатам чернобыльцам
	28488/04	Доколин против России	18.09.2008	1600 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	социальные выплаты чернобыльцам (Обнинск, Калужская область)
	35893/04	Виктор Левин против России	25.09.2008	1600 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местному органу социальной защиты, город Городовиковск, Республика Калмыкия (поселба чернобыльцам)
	35774/04	Арулеп против России	06.11.2008	4750 евро + 5 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	социальные выплаты чернобыльцам (Псковская область)
	38035/04	Вакуленко против России	14.11.2008	3500 евро + 27 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Зерноград Ростовской области по выплате адресной социальной помощи
	5271/05	Людмила Дубинская против России	04.12.2008	1600 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации Волгодонска о предоставлении жилья жертвам терроризма
	8355/07	Кузнецова Евдокия против России	04.12.2008	3900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социального обеспечения Таловского района Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	26759/03	Можасва против России	04.12.2008	100 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к управлению социальной защиты населения г. Донецка Ростовской области о выплате задолженности по детским пособиям
	11756/06	Труфанова против России	04.12.2008	150 евро + 3900 евро + 3 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по выплате задолженности по пенсии

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	23567/06	Забрера против России	18.12.2008	3900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения администрации г. Воронежа о выплате пенсии
	27114/04	Хотулева против Российской Федерации	30.07.2009	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к органам социальной защиты г. Сафоново Смоленской области о перерасчете пенсии
	24086/04	Бульчевы против Российской Федерации	08.04.2010	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к городскому совету Липецка предоставить жилье взамен пришедшего в негодность
	43578/06+	Матвеев и другие против России	30.09.2010	3000 евро каждому из 34 заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к местной администрации Пермского края о предоставлении субсидии на жилье
	42538/02	Казьмин против Российской Федерации	13.01.2011	225 евро + 3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к комитету социальной защиты населения г. Нововоронежа Воронежской области по задолженности по выплате пенсии
	52283/07	Рыканев и другие против России	19.04.2011	3000 евро каждому из 11 заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к администрации Кизела Пермского края о выплате каждому из 11 заявителей субвенции на приобретение жилья
	21788/06	Балакин против Российской Федерации	04.07.2013	-	не допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции	иск к администрации г. Орел о предоставлении социального жилья семье с ребенком, больному диабетом
	29920/05	Герасимов и другие против России	01.07.2014	2625 евро + 9000 евро + 5000 евро + 7300 евро + 900 евро + 9000 евро + 3500 евро + 2600 евро + 9000 евро + 6500 евро + 3900 евро + 1917 евро + 50 евро	нарушение статей 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иски 11 заявителей к разным органам в разных регионах предоставить заявителям жилье или выполнить другие обязательства в натуральной форме (предоставление коммунальных услуг и ремонт подвальных помещений дома, Владивосток; предоставление жилья, Якутск; обеспечение отопления в квартире, Ульяновск; переселение из непригодного жилья, Сыктывкар; получение личного автомобиля инвалидом, Смоленск; обеспечение жильем военнослужащего, Санкт-Петербург; Московская область; предоставление сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним относительно земельного участка, Московская область; получение сертификата для покупки жилья, Саратовская область; предоставление жилья, Костромская область

№ № жалоб	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
35786/04	Болодины против России	16.07.2015	390 евро + 6 000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	социальные выплаты чернобыльцам, г. Ижевск, Республика Удмуртия
40610/07	Беляев против России	11.10.2016	900 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к Тамбовской городской администрации выплатить пособия как участнику последствий Чернобыльской аварии
20750/04	Мирошников и другие против России	27.09.2016	15 евро + 16 евро и по 2000 евро каждому из двух заявителей	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	долги по социальным выплатам чернобыльцам
			480,436 евро 1.884.646,03 рублей + налоги и проценты это не освобождает от исполнения внутрисудебного судебного решения, если оно не исполнено		
<b>2. Неисполнение судебных решений муниципальных предприятиями, в том числе в связи с ликвидацией (банкротством) предприятий<sup>346</sup></b>					
5124/03	Гизагова против России	13.01.2005	32063 рубля 25 копеек + 1600 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному унитарному предприятию «Балтачевская райсельхозтехника» о возмещении вреда, причиненного здоровью увечьем
31276/02	Кояля против России	30.11.2006	1080 евро + 2 700 евро + 850 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному унитарному предприятию «Управление «Тепловодоканал» г. Нерюнгри Республики Саха (Якутия) о взыскании задолженности по заработной плате
22000/03	Райлян против России	15.02.2007	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному жилищно-коммунальному хозяйству города Майкопа и муниципальному унитарному предприятию «Водоканал» о снятии запрета на эксплуатацию лесопильного завода и возмещении ущерба
5945/04	Фурман против России	05.04.2007	750 евро + 2000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к департаменту жилищно-коммунального хозяйства г. Якутска (позже было преобразовано в муниципальное учреждение «Дирекция единого заказчика»)

<sup>346</sup> В данном списке не приводятся решения по подобным задолженностям, в которых исполнителем являются государственные предприятия.

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужде- суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	24842/04	Клецова против России	12.04.2007	-	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному предприятию «Жилищное управление» г. Камышина Волгоградской области; муниципальное предприятие должно отремонтировать и побелить потолки и покрасить пол
	33548/04	Лятская против России	18.09.2008	3000 евро + 300 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к отделу планирования муниципального совета и муниципальному предприятию коммунального обслуживания в связи с задержкой ремонта
	19813/03	Игнатович против России	23.10.2008	3000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному предприятию коммунального обслуживания об устранении протечки крыши в доме; центральный район г. Твери Тверской области
	8363/03	Веретенников против России	12.03.2009	4800 евро + 120 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному предприятию о возмещении убытков (выплата зар.платы)
	1387/04	Ершова против России	08.04.2010	1837 евро + 3 000 евро + 16 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному предприятию «Якутскгортеплосеть» о восстановлении в должности и возмещении убытков (выплата зар.платы); город Якутск
	25270/06	Саликова против России	15.07.2010	5000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к муниципальному предприятию, действия которого привели к серьезному повреждению частного дома (Оренбург)
	2746/05	Копнин и другие против Российской Федерации	28.05.2014	1500 евро + 2000 евро	нарушение статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к Ставропольскому городскому совету о переселении из жилья, грозящего обрушением
	39483/05	Лисейцева и Маслов против России	09.10.2014	338 евро + 2020 евро + 3000 евро + 1500 евро + 11 евро + 477 евро	нарушение статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иски по выплате задолженности по зарплате к МУП «Автоколونا 1126» в г. Петропавловске Республики Карелия и МУП «Жилищно-коммунальное хозяйство Мезени» в Архангельской области, в том числе после банкротства МУПов
	39678/03	Воронков против России	30.10.2015	667 евро + 2000 евро + 158 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к МП «Арсенал» (г. Самары) о компенсации ущерба в связи с увольнением в результате ликвидации предприятия

№ №	Номер жалоб	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
2686/06	Калугина против России	21.06.2016	214 евро + 2000 евро + 3 евро	нарушение статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к МУПу «Автоколонна 1126» (Петрозаводск, Республика Карелия) по задолженности по зар.плате	
8265/04	Рубин и другие против России	04.10.2016	678 евро + 2446 евро + 102876 евро + 871 евро + 646 евро + 15839 евро + 267 евро + 334 евро + 335 евро + 440 евро + 2420 евро + 630 евро + 675 евро + 3478 евро + 7501 евро + 3261 евро + 10766 евро + 24701 евро + 9 евро + 50 евро + 1429 евро + 240 евро + 230 евро и 2000 евро каждому из 17 заявителей	нарушение статьи 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	18 заявителей судятся по разным не связанным между собой вопросам с МУПами (Г УПами), которые расположены в разных регионах; предпринята о банкротстве до завершения полного расчета с должниками — некоторые заявители подавали иски к соответствующим администрациям: МУП «Жилищно-эксплуатационное хозяйство» (г.Хорол, Приморский край); МУП ЖКХ «Галицкое» (Талицы, Свердловская область); ГУП «Камчатский птицекомбинат» (Петропавловск-Камчатский); МУП «Жилкомхоз» (Находка, Приморский край); МЖКХ «Петровское», МУП Райкоммунхоз» (Петровское, Воронеж); МУП ЖКХ «Горжилкомхоз» (Гьерь); МУП «Водопроводно-канализационное хозяйство» (Острожок, Воронежская область); МУП ЖКХ «Силуэт» (Петропавловск-Камчатский, Камчатский край); МР «Коммунальные тепловые сети» (Дмитриев, Курская область); МУП ЖКХ «Агрокомслужба» (Ефремов, Тульская область); МУП «Жилищно-эксплуатационное предприятие» (Ефремов, Тульская область); МУП «Улусное производственное объединение ЖКХ» (Хандыга, Республика Саха (Якутия)); МУП «Электротеплосеть» (Ульяновск); ГУП «Ингушгаз» (Орджоникидзевская, Республика Ингушетия); МУП «Печоражилкомхоз» (Печора, Республика Коми)	
14523/08	Мартов и другие против России	11.10.2016	193 евро+ 548 евро + 702 евро + 1318 евро и каждому из 5 заявителей по 2000 евро	нарушение статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иски к муниципальному унитарному предприятию «Горводоканал» (Пермская область) о получении задолженности по заработной плате	

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужде- суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	44244/08	Старцев и другие против России	19.04.2016	2435 евро + 2357 евро + 2050 евро + 1843 евро + 2088 евро + 2298 евро + 2287 евро + 2390 евро + 1370 евро + 1727 евро + 2398 евро + 2217 евро + 2064 евро + 2424 евро + 1290 евро + 1586 евро и по 2000 евро каждому из 16 заявителей	нарушение статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к МУПу Сысольское производственное объединение «Жилкомхоз» (Республики Коми) по взысканию задолженности по зарплате; предприятие обанкротилось
	36888/13	Меньшиков против России	02.05.2017	18950 евро + 1623 евро	нарушение статьи 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к МУП Печоражилкомхоз; предприятие обанкротилось до завершения полного расчета
	26920/09	Карпеш против России	14.03.2017	348 евро + 2000 евро	нарушение статьи 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	иск к «УМПЖХ №1», Тамбов; предприятие обанкротилось до завершения полного расчета
	16264/09	Мамедов и другие против России	16.02.2017	7121 евро + 63806 евро + 5629 евро + 4884 евро + 4315 евро + 8140 евро + 94636 евро и по 2000 каждому из 7 заявителей	нарушение статьи 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	7 заявителей судятся по разным не связанным между собой вопросам с МУПами (Г УПами), которые расположены в разных регионах; предприятия обанкротились до завершения полного расчета с должниками: «Строительное управление 4 при Спецстрое России»; МУП «Котлас», МУП «Пассажирское автотранспортное предприятие»; ФГУП «Управление специального строительства»; Муниципальное унитарное автотранспортное предприятие (Барнаул)

№ № жалоб	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
22094/05	Ким и Рандина против России	17.01.2017	1270 евро + 2000 евро	нарушение статьи 6, 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	два не с связанных между собой иска к МП «Трест жилищного хозяйства» на Сахалине и в Москве
			564,100 евро 32,063,25 рубль + налоги и проценты это не освобождает от исполнения внутрисударственного судебного решения, если оно не исполнено		
<b>3. Решения, связанные с публичными, религиозными мероприятиями</b>					
10519/03	Баранкевич против Российской Федерации	26.07.2007	6000 евро	нарушение статей 9 и 11 Конвенции	запрет администрации г. Чехов (Московская область) провести церковную службу в городском парке
35082/04	Махмудов против Российской Федерации	26.07.2007	12000 евро + 2250 евро	нарушения статей 5 и 11 Конвенции	проведение несанкционированного митинга в районе Крылатское, г. Москва
10877/04	Сергей Кузнецов против Российской Федерации	23.10.2008	1500 евро	нарушение статьи 11 Конвенции	привлечение к ответственности за проведение разрешенного администрацией города пикета перед зданием областного суда
76836/01	Кимля и другие против Российской Федерации	01.10.2009	5000 евро + 5000 евро + 10000 евро	нарушение статей 9 и 11 Конвенции	обжалуется отказ властей в регистрации отделения «Церковь святогости Сургута» как религиозных организаций
4916/07, 25924/08 и 14599/09	Алексеев против России	21.10.2010	12000 евро + 17510 евро	нарушение статей 11, 13 и 14 Конвенции	отказ в проведении гей-парада (вынесено в отношении органов государственной власти Москвы, но фактически может быть адресовано органам местного самоуправления)
34202/06	Берладир и другие против Российской Федерации	10.07.2012	-	статьи 10 и 11 Конвенции нарушение не выявлено	обжалуется отказ властей согласовать предложенные место и время проведения публичной акции, а также последующее привлечение задержанных участников к административной ответственности (г. Москва)



№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	17391/06	Примов и другие против Российской Федерации	12.06.2014	7500 евро + 7500 евро + 2000 евро + 2000 евро	нарушение статьи 11 Конвенции	жалоба на отказ властей разрешить проведение демонстрации и на прекращение мероприятий с применением насилия (местные органы в Докузпаринском районе Республики Дагестан)
	26587/07	Крупко и другие против Российской Федерации	26.06.2014	30000 евро + 6000 евро	нарушение статей 5 и 9 Конвенции	обжалуется прекращение собрания религиозной организации «Свидетели Иеговы», проведенного без уведомления местных органов вооруженным отрядом органов внутренних дел и задержание его участников (г. Москва)
	74568/12	Фрумкин против Российской Федерации	05.01.2016	25000 евро + 7000 евро	нарушения статей 5, 6 и 11 Конвенции	жалоба на нарушение прав на свободу мирных собраний, выражения мнения (митинги на Болотной площади, г. Москва)
	25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 и 35015/13	Новикова и другие против Российской Федерации	26.04.2016	7500 евро + 7500 евро + 7500 евро + 6000 евро + 120 евро + 6000 евро	нарушения статьи 10 Конвенции	жалоба заявителей, проживающих в различных субъектах Российской Федерации, на то, что власти препятствовали им в выражении своего мнения, которое они осуществляли в форме одиночных пикетов.
				192.880 евро + налоги и проценты это не освобождает от исполнения	внутрисудебного судебного решения, если оно не исполнено	
<b>4. Решения, связанные с вопросами опеки и попечительства</b>						
	15846/03	Тамара Владимировна Алексея и другие против Российской Федерации	20.02.2007	-	нарушение статьи 8 Конвенции  жалоба признана неприемлемой	ходатайство об изменении фамилии несовершеннолетних в орган опеки и попечительства г. Нестеров [или в мэрию г. Калининграда]
	32147/04	Кулюмов против России	08.01.2009	5000 евро + 5000 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	обжалуется запрет на любые контакты с приемной дочерью, которая была отобрана при непосредственной угрозе ее здоровью и впоследствии возвращена в семью (Киров)
	21353/10	Ханамирова против России	14.06.2011	10000 евро + 950 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	неисполнение судебного решения, присудившего опеку над ребенком (Махачкала)

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	59913/11	Зеленева против России	03.10.2013	10 000 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	неисполнение судебного решения о месте проживания ребенка; орган опеки и попечительства администрации Щелковского района Московской области
	7075/10	Агеева против России	18.04.2013	25000 евро + 30000 евро + 12100 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	обжалуются внезапное отобрание усыновленных детей, отмена усыновления и лишение доступа к детям в течение длительного срока после отобрания, нарушение права на уважение личной жизни в связи с поведением средств массовой информации и должностных лиц (Московская область)
	22935/11	Пахомова против России	24.10.2013	-	нарушение статьи 8 Конвенции	неисполнение судебного решения о месте проживания ребенка (Новосибирск)
	61362/12	В.П. против России	23.10.2014	7000 евро + 1000 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	неисполнение судебного решения иностранного государства о месте проживания ребенка (Москва)
	57960/11	Ворожба против России	16.10.2014	10000 евро + 1000 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	неисполнение судебного решения о месте проживания ребенка (Приморский край)
	66157/14	Юсулова против России	20.12.2016	12500 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	неисполнение судебного решения о месте проживания ребенка (г. Грозный)
	16899/13	Кочеров и Сергеева против России	29.03.2016	5000 евро + 2500 евро + 8000 евро	нарушение статьи 8 Конвенции	ограничение родительских прав заявителя, признанного недееспособным, в отношении заявительницы (Санкт-Петербург)
				145 050 евро + налоги и проценты это не освобождает от исполнения внутригосударственного судебного решения, если оно не исполнено		
<b>5. Иные решения, связанные деятельностью органов местного самоуправления или их формированияем</b>						
51501/99	Виктор Черепков против Российской Федерации	25.01.2000		статья 3 Протокола № 1 к Конвенции Жалоба признана неприемлемой	нарушение активного и пассивного избирательного права при выборах в органы местного самоуправления (Владивосток, Приморский край)	

№ №	Номер жалобы	Название постановления	Дата вынесения	Присужденные суммы	Нарушения, признанные ЕСПЧ	Суть спора в России
	15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02	Будаева и другие против России	20.03.2008	30000 евро + 15000 евро + 10000 евро + 10000 евро	нарушение статьи 2 Конвенции	гибель людей, причинение ущерба в результате схода селей; люди не были оповещены; не было ремонта и надлежащего технического обслуживания, организации наблюдательных постов для облегчения эвакуации населения в случае необходимости (город Тырынауз, Кабардино-Балкария)
	35016/03	Салиев против Российской Федерации	21.10.2010	-	нарушение статьи 10 Конвенции	иск к находящейся в муниципальной собственности газете «Вечерний Магдан» на изъятие из продажи части тиража номера газеты, в котором была опубликована его статья
	34861/04	Карпачева и Карпачев против Российской Федерации	27.01.2011	2000 евро + 850 евро + 1730 евро	нарушение статьи 12 Протокола № 4 к Конвенции	Право осужденного вернуться для проживания в ЗАТО после отбывания наказания (Озерск, Челябинская область); отказ местной администрации в разрешении на въезд и на постоянное проживание
	17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 и 35673/05	Коляденко и другие против Российской Федерации	28.02.2012	1500 евро + 11500 евро + 4700 евро + 20000 евро + 20000 евро + 20000 евро + 10000 евро + 10000 евро	нарушение статей 2 и 8 Конвенции статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	Выдача разрешений и строительство жилья в зоне подтопления, бездействие по установлению водоохранной зоны, бездействие по очистке русла реки, отсутствие защиты от наводнения, экстренный сброс воды из водохранилища без должного оповещения (Владивосток, Приморский край)
	44971/04	Дзугаева против Российской Федерации	12.02.2013	3000 евро + 850 евро	нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции	Бездействие органов префектуры Владикавказа привело к утрате собственности заявителя
				181.130 евро + налоги и проценты это не освобождает от исполнения вступившего в силу судебного решения, если оно не исполнено		



ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Изменение баланса интересов государственной власти  
и местного самоуправления

Оформление обложки: *А. Ю. Бутенко*  
Компьютерная верстка: *А. А. Фейн*

Подписано в печать 07.11.2017. Формат 60 × 90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 30,25. Тираж 500 экз. Заказ № 243П

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект»  
119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, корп. 2