

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

Позиции Конституционного Суда РФ  
по вопросам муниципальной экономики

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ  
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПЕРСОНА СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ  
СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕРСОНА

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА**

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА; МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ЖКХ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРСОНА И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПЕРСОНА

**СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ**

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА**

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ  
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА**

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

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

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 2 / 2016

## ТЕМА НОМЕРА

**Шугрина Е.С.** Позиции Конституционного Суда РФ:  
экономическая основа местного самоуправления  
и полномочия органов местного самоуправления..... 3

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

**Таболин В.В., Таболин А.В.** Муниципальные финансовые модели:  
экономика-правовая сущность и классификация..... 9

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

**Мошкина Н.А.** Общая характеристика приватизации  
муниципального имущества в Российской Федерации ..... 14

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

**Тимченко В.С., Максимова О.Ю., Фролова Е.В., Медведева Н.В.,  
Мартынова К.И.** Экспертный Совет ВСМС о практике  
взаимодействия органов местного самоуправления  
с бизнес-сообществом и общественными объединениями..... 17

## РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

**Кабанова И.Е.** Публичные субъекты как субъекты банкротства ... 21

## СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Алешкова Н.П.** Судебная защита интересов  
местного самоуправления: теория и практика..... 25

## ПОЛНОМОЧИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

**Зюзин С.Ю.** Совершенствование разграничения полномочий  
между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы ..... 30

**Коростелева М.В.** К вопросу участия органов местного  
самоуправления в организации деятельности  
по сбору твердых коммунальных отходов  
на территории муниципального образования..... 33

## ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**Липски С.А.** Формирование муниципальной земельной  
собственности и организация ее эффективного использования ... 35

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**Исупова С.С.** Налоговые источники финансирования  
муниципалитетов в Германии. Часть 2 ..... 40

**Ларичев А.А.** Муниципально-частное партнерство:  
динамика теоретической базы и правовых основ  
в Российской Федерации и зарубежных странах  
(на примере Канады и Финляндии)..... 43

### Главный редактор:

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук,  
профессор, директор Центра поддержки и сопровождения  
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (Москва)

### Редакционный совет:

**Бабичев Игорь Викторович**, доктор юридических наук,  
руководитель аппарата комитета Государственной Думы  
по федеративному устройству и вопросам местного  
самоуправления (Москва);

**Бялкина Татьяна Михайловна**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного и муниципального  
права Воронежского государственного университета  
(Воронеж);

**Виноградов Вадим Александрович**, доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права Всероссийского государственного  
университета юстиции (Москва);

**Гриб Владислав Валерьевич**, доктор юридических наук,  
член Общественной палаты Российской Федерации (Москва);

**Каранатова Лариса Геннадиевна**, доктор экономических  
наук, доцент, декан факультета дополнительного  
профессионального образования ВШГУ,  
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург);

**Кидяев Виктор Борисович**, председатель комитета  
Государственной Думы по федеративному устройству  
и вопросам местного самоуправления, председатель ОКМО  
(Москва);

**Киричук Степан Михайлович**, доктор социологических наук,  
профессор, первый заместитель председателя  
Комитета Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации (Москва);

**Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических  
наук, профессор кафедры конституционного права  
Уральского государственного юридического университета,  
начальник отдела правового обеспечения администрации  
города Екатеринбурга (Екатеринбург);

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

**Колесников Алексей Маркович**, заместитель директора  
Высшей школы государственного управления РАНХиГС  
(Москва);

**Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук,  
профессор, институт системного анализа РАН (Москва);

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

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

**Швецов Александр Николаевич**, доктор экономических наук,  
профессор, заместитель директора Института системного  
анализа РАН (Москва);

**Шомина Елена Сергеевна**, доктор политологических наук,  
профессор высшей школы урбанистики НИИ ГУ-ВШЭ (Москва).

Учредитель: Издательская группа «Юрист»  
Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
E-mail: avlor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Подписной индекс: Роспечать — 80469.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 9,0.  
Тираж 1000 экз.  
Цена свободная.  
Номер подписан в печать 11.04.2016.  
Номер вышел в свет 12.05.2016.  
Плата с авторов за публикацию  
статей не взимается.

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел. (4842) 70-03-37  
Полная или частичная перепечатка  
материалов без письменного разрешения  
авторов статей или редакции преследуется  
по закону.

# MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI № ФС77-54879 dated July 26, 2013

№ 2 / 2016

## SUBJECT OF THE PUBLICATION

**Shugrina E.S.** Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Economic Basis of Local Government and Powers of Local Government Authorities ..... 3

## MUNICIPAL FINANCES, TAXES AND INVESTMENTS

**Tabolin V.V., Tabolin A.V.** Municipal Financial Models: Economic Legal Essence and Classification ..... 9

## MUNICIPAL PROPERTY

**Moshkina N.A.** General Characteristics of Privatization of Municipal Property in the Russian Federation..... 14

## INTERACTION OF THE POWER, BUSINESS AND SOCIETY

**Timchenko V.S., Maksimova O.Yu., Frolova E.V., Medvedeva N.V., Martynova K.I.** Expert Council of the All-Russian Council of Local Government about the Practice of Interaction of Local Government Authorities with the Business Community and Public Associations..... 17

## DEVELOPMENT OF THE TERRITORY

**Kabanova I.E.** Public Subjects as Subjects of Bankruptcy ..... 21

## JUDICIAL PRACTICE

**Aleshkova N.P.** Judicial Defense of the Interests of Local Government: Theory and Practice ..... 25

## POWERS AND MUNICIPAL SERVICES

**Zyuzin S.Yu.** Improving Delimitation of Powers between the Levels of Public Power – Issues and Prospects..... 30

**Korosteleva M.V.** Revisiting Participation of Local Government Authorities in the Organization of Activities for Collection of Solid Municipal Waste in the Territory of a Municipal Formation..... 33

## LAND USE AND URBAN DEVELOPMENT

**Lipski S.A.** Formation of Municipal Land Property and Organization of Its Effective Use ..... 35

## FOREIGN EXPERIENCE

**Isupova S.S.** Tax Sources of Financing Municipalities in Germany. Part 2 ..... 40

**Larichev A.A.** Municipal Private Partnership: Dynamics of Theoretical Basis and Legal Bases in the Russian Federation and Foreign Countries (as exemplified by Canada and Finland)..... 43

### Editor-in-Chief:

**Shugrina Ekaterina S.**, Doctor of Law, Professor, Director of the Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (HSPA RANEPА) (Moscow)

### Editorial Board:

**Babichev Igor V.**, Doctor of Law, Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues (Moscow);

**Byalkina Tatiana M.**, Doctor of Law, Professor of the Administrative and Municipal Law Department of the Voronezh State University (Voronezh);

**Vinogradov Vadim A.**, Doctor of Law, Professor, Director of the Constitutional and Municipal Law Department at the All-Russian state University of justice (Moscow);

**Grib Vladislav V.**, Doctor of Law, Member of the Public Chamber of the Russian Federation (Moscow);

**Karanatova Larisa G.**, Doctor of Economics, Assistant Professor, Dean of the Additional Professional Education Faculty of the HSPA, North-West Institute of Management (Saint Petersburg);

**Kidyayev Viktor B.**, Chairman of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Chairman of the All-Russian Congress of Municipal Formations (ACMF) (Moscow);

**Kirichuk Stepan M.**, Doctor of Sociology, Professor, First Deputy Chairman of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow);

**Kozhevnikov Oleg A.**, Doctor of Law, Professor of the Constitutional Law Department at the Urals State Law University, Chief of the Department of the Legal Support of the Administration of the city of Ekaterinburg (Ekaterinburg);

**Kokotov Alexandr N.**, Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg);

**Kolesnikov Alexey M.**, Deputy Director of the Higher School of Public Administration of the RANEPА (Moscow);

**Leksin Vladimir N.**, Doctor of Economics, Professor, System Analysis Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow);

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

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

**Shvetsov Alexandr N.**, Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the System Analysis Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow);

**Shomina Elena S.**, Doctor of Political Science, Professor of the Higher School of Urban Planning at the Scientific and Research Institute State University Higher School of Economics (Moscow).

Founder: "Yurist" Publishing Group  
Address of the Editorial Staff/Publisher:  
115035, city of Moscow  
Kosmodamianskaya nab., 26/55, building 7  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
Center of the reduction subscription:  
(495) 617-18-88 (multichannel)  
Subscription Code: Rospechat — 80469

Format 60x90/8. Offset printing.  
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 9,0  
Circulation 1,000 copies  
Free price  
Edition approved for printing 11.04.2016.  
Edition printed 12.05.2016  
No charge from authors for publication of the articles.

Printed in the printing office  
"Natsionalnaya poligraficheskaya gruppa".  
248031, city of Kaluga, Svetlaya Street, 2  
Tel. (4842) 70-03-37  
Full or partial copy of materials without written permission of the authors of the articles or editorial staff is subject to legal prosecution.

## Позиции Конституционного Суда РФ: экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
[eshugrina@yandex.ru]  
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

*В статье исследуется практика Конституционного Суда РФ по отдельным аспектам местного самоуправления. Приводятся наиболее важные позиции Суда по экономической основе местного самоуправления, в том числе по вопросам состава имущества, находящегося в муниципальной собственности, особенностям формирования местных бюджетов. Большое внимание уделяется позициям Конституционного Суда РФ, касающимся полномочий по решению вопросов местного значения, и особенностям наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.*

**Ключевые слова:** муниципальное имущество, муниципальная собственность, местные бюджеты, полномочия, вопросы местного значения.

### Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Economic Basis of Local Government and Powers of Local Government Authorities

**Shugrina Ekaterina S.**, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Director of the Center for Assistance and Support of the Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation  
[eshugrina@yandex.ru]  
127434, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

*The article studies the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on particular aspects of local government. It indicates the most important positions of the Court on economic basis of local government, including the issues of composition of the property being in municipal ownership, features of formation of local budgets. Much attention is paid to positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, concerning powers for settlement of local issues, and features of provision of local authorities with particular state powers.*

**Keywords:** municipal property, municipal ownership, local budgets, powers, local issues.

**Состав имущества, находящегося в муниципальной собственности.** В определении Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О подчеркивается, что статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал конституционность норм, содержащихся в статье 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Ниже представлено обобщенное изложение позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных в определении Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П.

Исходя из того, что право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено федеральным законом только в том случае, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и является соразмерным, то есть его характер соответствует тем кон-

ституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится<sup>1</sup>, в качестве общего правила предполагается необходимость учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при передаче имущественных объектов от одного публичного собственника другому. Федеральный законодатель во всяком случае не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией РФ, и которые, таким образом, умаляли бы право населения субъектов РФ (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни<sup>2</sup>. В Постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П Конституционный Суд РФ подчеркнул, что порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность субъектов РФ, предполагает достижение договоренностей между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и не допускает принудительное отчуждение имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, а потому не может рассматриваться как нарушающий конституционные правомочия субъектов РФ и гарантии государственной собственности субъектов РФ. Определением от 7 декабря 2006 г. № 542-О эта позиция была распространена и на отношения с участием муниципальных образований.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О.

Конституционный Суд подчеркнул, что исключается какая-либо подчиненность одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения. В постановлении 1997 года констатировалось, что муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями. Позже эта позиция была воспроизведена для межбюджетных отношений между разными муниципальными образованиями.

Необходимость выявления в этом случае позиции органов местного самоуправления определяется конституционной природой муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счет собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования, а при наличии объективной необходимости — и за счет финансовой поддержки, оказываемой в рамках межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов. Безоговорочное принятие таких имущественных объектов могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133 Конституции РФ).

Вместе с тем, как указано в определении Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О, процесс безвозмездной передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, предполагает необходимость учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества.

Несколько раз Конституционный Суд РФ исследовал вопрос об особенностях приватизации муниципального имущества. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П отмечалось, что целью местного самоуправления является создание благоприятных условий для жизни населения и муниципальная собственность предназначена обеспечивать интересы местного сообщества. Поэтому в муниципальной собственности должно находиться только то имущество, которое требуется для решения муниципальных задач. Получение дохода от использования муниципальной собственности (арендные платежи и средства от приватизации) направлено прежде всего на поддержание этого имущества в

состоянии, позволяющем выполнять муниципальные функции. Предоставление муниципального имущества в аренду предпринимателям не должно лишать местное население инфраструктуры и возможности получать услуги жизнеобеспечения.

Применительно к данному виду собственности допустима возможность законодательного установления условий приватизации объектов, непосредственно не связанных с решением задач местного самоуправления. Ограничение права муниципальной собственности на такие объекты и установление преимущества для предпринимателей при их выкупе отвечает целям защиты экономических основ конституционного строя. Суд отметил, что преимущественное право арендатора возникает лишь при приватизации собственности, а это предопределяет возмездность и участие собственника в распоряжении имуществом на установленных законом условиях. При этом принудительное отчуждение имущества допустимо лишь при условии предварительного и равноценного возмещения.

Позже при вынесении постановления от 30 марта 2012 г. № 9-П Конституционный Суд РФ исследовал отдельные особенности приватизации муниципального жилого фонда. Отстранение местного сообщества от распоряжения собственностью в муниципальном образовании и передача своих полномочий на уровень субъекта РФ противоречили бы конституционно-правовому статусу местного сообщества как непосредственного носителя прав муниципального собственника и прав на местное самоуправление. Поэтому органы местного самоуправления вправе определять необходимый состав муниципального имущества, порядок и условия его использования и дальнейшее предназначение.

Однако решения о приватизации служебного жилья должны быть определенными, обоснованными, исключая произвольность и возможность злоупотреблений. Они не должны предполагать систематического и обязательного отчуждения жилых помещений специализированного жилищного Фонда в собственность граждан. Таким образом, положение части второй статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» не противоречит Конституции, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу не препятствует муниципалитетам принимать решения о приватизации отдельных служебных жилых помещений в отсутствие правового акта субъекта Российской Федерации, если такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранить служебный жилищный фонд в объеме, соответствующем его целевому предназначению.

**Особенности формирования местных бюджетов.** По мнению Конституционного Суда РФ, применительно к органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл<sup>3</sup>. Определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в статьях 34 и 35 Конституции РФ, а также конституцион-

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П.

ного принципа единства экономического пространства, распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в статье 132 (часть 1) Конституции РФ понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции РФ. Представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в Налоговом кодексе РФ<sup>4</sup>.

В определении Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О дополнительно указывалось, что отнесение того или иного налога к собственным налоговым доходам бюджетов субъектов РФ или муниципальных образований, имея своим предназначением определение конкретного уровня публичной власти, ответственного за аккумулирование соответствующих налоговых ресурсов, и финансовое обеспечение выполнения им публичных функций, само по себе не может служить основанием для ограничения дискреции федерального законодателя по распределению — с соблюдением конституционных требований — доходов, поступающих от данных налогов, между бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, а также рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав субъектов РФ.

Рассматривая отдельные виды источников доходов местного бюджета, Конституционный Суд РФ исследовал вопрос о различиях между налогами и средствами самообложения граждан. Суд констатировал, что вопросы введения и использования соответствующих разовых платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан), а их размер устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Такое регулирование, как и предназначение средств самообложения граждан — для решения конкретных вопросов местного значения — призваны разграничить данный вид доходов местных бюджетов с местными налогами (определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1649-О).

Одним из наиболее знаковых судебных решений в указанной сфере является постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П. Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. Позже Конституционный Суд в своем постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П указал, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит

для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. В постановлении еще раз подчеркивается, что бюджет субъекта РФ или местного бюджета не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

В определении Конституционного Суда РФ от 1 марта 2012 г. № 389-О-О очень четко сформулирована позиция, что из статей 1, 7, 72 и 133 Конституции РФ, части 2 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что финансирование деятельности органов местного самоуправления, иных уполномоченных субъектов, реализующих те или иные публичные обязанности, осуществляется за счет средств местных бюджетов, однако в случае недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов муниципальные образования вправе рассчитывать на оказание им финансовой помощи целевого характера со стороны Российской Федерации и субъектов РФ, а также привлекать средства из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что Конституционный Суд многократно и достаточно последовательно формулировал позицию о том, что в случае недостаточности у муниципальных образований собственных средств государство обязано принять соответствующие меры поддержки. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П, бюджет субъекта РФ или местного бюджета не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование<sup>5</sup>. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ распространяется и на случаи, связанные с объективной невозможностью органов местного самоуправления за счет собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение установленных субъектом РФ требований к минимальному размеру пенсии муниципального служащего за выслугу лет. Следовательно, при недостаточности у муниципальных образований собственных источников финансирования финансовая обеспеченность таких расходных полномочий должна быть гарантирована на основе институтов межбюджетных отношений — за счет средств бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О.

<sup>5</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П, от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

Федерации. Конкретные формы финансового покрытия таких расходов в рамках межбюджетных отношений и установление соответствующего механизма определяются в законодательном порядке (определение от 10 октября 2013 г. № 1591-О).

**Полномочия по решению вопросов местного значения.** Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлениях от 30 ноября 2000 г. № 15-П и от 24 декабря 2012 г. № 32-П, вопросы местного значения в силу прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции РФ могут и должны решать именно органы местного самоуправления, а не органы государственной власти, что, однако, не исключает их взаимодействия, основанного на признании самостоятельности местного самоуправления, при решении общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования, а также участия органов местного самоуправления в установленных законом пределах в реализации публичных функций и задач государства на соответствующей территории<sup>6</sup>.

Надлежащее исполнение органами местного самоуправления обусловленных его конституционной природой обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования является, как указал Конституционный Суд РФ, императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (постановления от 2 апреля 2002 г. № 7-П, от 30 марта 2012 г. № 9-П и от 27 июня 2013 г. № 15-П).

Компетенция местного самоуправления, как следует из Конституции РФ, — с учетом того, что оно должно носить законный характер (статья 15, часть 2) и осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (статья 72, пункт «н» части 1), — подлежит установлению на основании Конституции РФ в законе (постановления Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П и от 29 марта 2011 г. № 2-П).

Законодатель связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. Иное, как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П, приводило бы к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансо-

во-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции РФ)<sup>7</sup>.

Конституционный Суд РФ уже обращал внимание на то, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым — вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П подчеркивается, что пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предполагает возложения на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Обладание органами местного самоуправления полномочиями по установлению тарифов не означает возможности реализации данных полномочий произвольным образом, поскольку это создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции РФ). Регулирование тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями, созданными самими же органами местного самоуправления, предопределяется социально значимыми целями их деятельности и, соответственно, должно осуществляться с учетом необходимости достижения баланса между интересами потребителей данных услуг и обеспечением нормального (бесперебойного) функционирования и развития указанных муниципальных хозяйствующих субъектов, с учетом экономической обоснованности их доходности и расходов на оказание ими услуг. Из этого следует, что закрепление за органами местного самоуправления полномочий по установлению тарифов при решении вопросов местного значения — связанных с удовлетво-

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П.

рением основных жизненных потребностей населения муниципальных образований — отвечает конституционной природе местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти (определение Конституционного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 1994-О).

В 2010 году Конституционный Суд РФ сформулировал довольно странную позицию, признав наличие еще каких-то полномочий, кроме полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, по мнению Суда, публичная обязанность по обеспечению доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения возлагается, в частности, на собственников зданий и сооружений. Применительно к зданиям и сооружениям, находящимся в муниципальной собственности, данная обязанность возлагается, если нормативно не установлено иное, на муниципальные образования в лице органов местного самоуправления; по своей природе она не является ни государственным полномочием, ни полномочием органов местного самоуправления (определение Конституционного Суда РФ от 13 мая 2010 г. № 689-О-О)<sup>8</sup>. Правда, при этом суд добавил, что в случае недостаточности собственных средств для покрытия соответствующих расходов муниципальные образования вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией, субъектами РФ финансовой помощи целевого характера, а также привлекать средства из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении вопроса об организационной обособленности органов местного самоуправления Конституционный Суд высказался и в отношении невозможности решения вопросов местного значения органами государственной власти. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П, от 24 декабря 2012 г. № 32-П, от 1 декабря 2015 г. № 30-П).

В постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П и от 15 января 1998 г. № 3-П Конституционным Судом РФ была сформулирована правовая позиция, согласно которой предназначение городских и сельских муниципальных образований, по смыслу статьи 131 (часть 1) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 12 и 130 (часть 1), — решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным муниципальным образованием самостоятельно, под свою ответствен-

ность), а не вопросов, которые по своему существу составляют прерогативу государственной власти<sup>9</sup>.

**Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.** В практике Конституционного Суда РФ этот вопрос неоднократно поднимался, причем Конституционный Суд РФ каждый раз обращал внимание на необходимость финансирования из соответствующего бюджета.

Это касается, например, предоставления судьям, другим сотрудникам правоохранительных органов жилого помещения, установки телефонов, обеспечения их детей местами в детских дошкольных учреждениях и т.п. Такие расходы местного бюджета подлежат компенсации из федерального бюджета. В случае невозмещения понесенных расходов органы местного самоуправления могут обратиться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд за защитой своих прав (определения Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О, от 8 июля 2004 г. № 303-О, от 15 февраля 2005 г. № 58-О).

Конституционный Суд РФ неоднократно исследовал вопрос о том, к какому уровню власти относятся те или иные вменяемые органам местного самоуправления полномочия, в какой форме органы частного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями:

— обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вне очереди жилыми помещениями не ниже установленных социальных норм может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ (постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, определение от 5 февраля 2009 г. № 250-О-П);

— полномочие по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений лицам, подпадающими под действие Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», является полномочием органов государственной власти РФ в качестве расходного обязательства Российской Федерации; это не исключает передачу федеральным законом данных полномочий органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления с выделением им необходимых для этого материальных и финансовых средств; органы местного самоуправления не лишены возможности участвовать в осуществлении данного полномочия за счет собственных средств (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 30-П, определение от 15 января 2015 г. № 2-О-Р);

— обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде межтарифной разницы, образовавшейся вследствие установления органом исполнительной власти субъекта РФ тарифа на тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ, с предоставлением необходимых для

<sup>8</sup> Позже эта позиция была воспроизведена в определении Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. № 1632-О.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств (постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П).

Постановлением от 14 мая 2013 г. № 9-П Конституционный Суд установил, что в системе действующего правового регулирования за неработающими пенсионерами, проживающими в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в настоящее время сохраняется право на получение социальной поддержки в виде компенсации расходов, связанных с переездом на новое место жительства, в размере 100% понесенных транспортных затрат. Конституционный Суд признал оспариваемую норму не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой содержащиеся в ней положения, четко не определяя источник финансирования компенсации неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию или пенсию по государственному пенсионному обеспечению, расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, допускают возможность лишения данной категории граждан права на эту компенсацию. Конституционный Суд указал, что до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений компенсация расходов, связанных с

выездом указанных граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, относится к расходным обязательствам РФ.

В Докладе Совета Федерации за 2012 год «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» констатируется, что решения Конституционного Суда играют главную роль в применении и толковании норм Конституции РФ, являются важнейшим элементом системы защиты прав и свобод граждан. Общегосударственный механизм их реализации является действенным только тогда, когда по результатам решений Конституционного Суда организуется эффективная законотворческая работа. Однако это происходит не всегда. Так, на федеральном уровне до сих пор не исполнено 58 (около 50%) решений Конституционного Суда. Точная статистика исполнения решений Конституционного Суда по субъектам Российской Федерации отсутствует, в то же время, по информации самого Конституционного Суда, изменения регионального законодательства предусматривают 34 его решения. Эти цифры касаются необходимых изменений действующего законодательства в разных сферах общественной жизни, а не только местного самоуправления.

#### Литература

1. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 672 с.
3. Костюков А.Н., Маслов К.В. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2014 годов // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 22–26.
4. Шугрина Е.С. Муниципальное право. 5-е изд. М.: Норма, 2014. 576 с.
5. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по главе 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 19–29.

## Муниципальные финансовые модели: экономико-правовая сущность и классификация

**Таболин Владимир Викторович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления  
[tabolin@mail.ru]  
109542, Россия, г. Москва, Рязанский проспект, 99

**Таболин Артем Владимирович**, кандидат экономических наук, руководитель направления финансового контроля закупок ООО «АвтоВАЗ Рено Ниссан Закупочная Организация»  
[artem\_tabolin@mail.ru]

*В статье авторы рассматривают финансовые модели как инструмент в экономическом прогнозировании муниципальной экономики, раскрывают их экономико-правовую сущность и характерные черты. Освещены подходы к классификации муниципальных финансовых моделей, а также изложены факторы, определяющие выбор того или иного типа модели.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, финансы, муниципальные финансы, финансовые модели, муниципальная экономика, экономико-правовая сущность.

### Municipal Financial Models: Economic Legal Essence and Classification

**Tabolin Vladimir V.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law of the State University of Management  
[tabolin@mail.ru]  
109542, Russia, Moscow, Ryazanskiy Prospect, 99

**Tabolin Artem V.**, Candidate of Economic Sciences, Head of the Procurement Financial Control Activities of "AvtoVAZ Renault Nissan Zakupochnaya Organizatsiya" LLC  
[artem\_tabolin@mail.ru]

*In the article, the authors consider financial models as a tool in the economic forecast of municipal economy, reveal their economic legal essence and characteristic features. Demonstrated were approaches to classification of municipal financial models, and stated were factors determining the choice of one or another type of model.*

**Keywords:** local government, finances, municipal finances, financial models, municipal economics, economic legal essence.

Поводом для написания данной статьи стало желание попытаться найти новые механизмы решения одного из самых болезненных вопросов местного самоуправления — хронической нехватки финансовых ресурсов. Попытаться отойти от безальтернативности фискальной функции как «относительно честного способа отъема денег» у населения и попробовать зарабатывать дополнительные ресурсы с помощью современных финансовых инструментов.

Двойственная природа местного самоуправления: с одной стороны, это вид публичной власти, с другой — так называемая «хозяйствующая корпорация», и субъекты хозяйствования — органы муниципального управления — обязаны работать эффективно и результативно, т.е. должны использовать современные экономические и правовые механизмы.

В этой связи особую роль приобретает прогнозирование как исследование конкретных перспектив развития той или иной системы, по сути — предсказание будущего этой системы.

Соответственно, прогноз в муниципальной экономике — это определение будущего состояния экономических факторов муниципального (местного) уровня, влияющих на финансово-экономическое положение муниципального образования, для целей достижения максимально возможного уровня удовлетворения потребностей населения в условиях ограниченности ресурсов, находящихся в распоряжении муниципалитета.

Цель прогноза — это максимально точное предсказание будущих экономических событий, определя-

ющих относительно стабильную и достаточную финансовую обеспеченность муниципального бюджета. Для этого при помощи специальных исследований и методик решается ряд задач:

- определение факторов, критических для финансовой устойчивости муниципалитета;
- выявление рисков и проблем, которые ожидаются в будущем;
- разработка мероприятий по предупреждению проблем либо по устранению последствий этих проблем;
- наиболее эффективное распределение доступных муниципалитету ресурсов с учетом выявленных факторов, рисков, проблем и разработанных мероприятий.

Основным инструментом, используемым в прогнозировании состояний сложно-структурированных систем с множеством переменных факторов, влияющих на систему, является моделирование.

С философской точки зрения модель (от лат. *modulus* — мера, аналог, образец) — упрощенно-абстрагированное представление или образ сложного явления, процесса или объекта либо системы объектов, используемый в научных и практических целях.

Модель обладает рядом существенных характеристик.

1. *Упрощенность* по сравнению с моделируемым объектом или явлением. Модель не в состоянии охватить все стороны и свойства моделируемого «оригинала», а поэтому всегда представляет собой некоторое «упрощение» по сравнению с реальным явлением, процессом, объектом. Как правило, моделированию под-

вергаются ключевые или важные свойства явления, элементы системы.

2. *Абстрагированность* — модель находится вне моделируемого явления. Этого своего рода «взгляд со стороны» на объект моделирования.

3. *Объективированность* — модель имеет конкретное физическое воплощение. Это может быть схема, чертеж, компьютерная программа и т.п.

4. *Управляемость* — пользователь модели может изменять отдельные ее параметры и элементы с целью определения поведения модели и моделируемой системы при определенных условиях.

Таким образом, финансовая модель — это упрощенно-абстрактное представление экономического явления или объекта в его текущем и/или будущем состоянии, созданное для целей определения оптимальных параметров явления или объекта с учетом внешних и внутренних факторов и их динамики.

По нашему мнению, одной из важнейших особенностей муниципального финансового моделирования является публично-правовой характер деятельности органов местного самоуправления, который предполагает соединение в финансовой модели *публичного интереса муниципального образования, муниципальную финансово-экономическую выгоду (материальное благо) и правовое обеспечение реализации* разработанной модели.

Исходя из этого подхода, *муниципальную финансовую модель* можно определить как *упрощенно-абстрактное представление муниципального финансового-экономического объекта (программы, процесса, структуры и т.п.) в его текущем и/или будущем состоянии, созданное для целей определения его оптимальных финансово-экономических параметров, с учетом внешних и внутренних экономико-правовых факторов и их динамики, публичного интереса муниципального образования, получения муниципальной финансово-экономической выгоды и правового обеспечения его реализации (функционирования).*

К особенностям муниципальной финансовой модели необходимо отнести: бюджетный источник доходов и сложность их прогнозирования, привязку к годичному бюджетному циклу, сложность и многообразие моделируемой деятельности, ориентированность на оптимальное распределение имеющихся денежных ресурсов.

Соответственно, цель муниципального финансового моделирования — наиболее точное представление текущего и/или будущего состояния финансово-экономического объекта для целей принятия управленческих решений муниципальными органами.

При помощи данной модели могут решаться следующие задачи:

1) имитация денежных, ресурсных и иных потоков в процессе деятельности муниципальных органов и хозяйствующих субъектов;

2) определение источников муниципальных финансовых ресурсов и направлений их расходования;

3) определение факторов, имеющих ключевое влияние на состояние муниципальных финансово-экономических объектов;

4) выявление критических точек, проблемных зон и зон риска в финансово-экономической деятельности муниципалитета;

5) оценка эффективности предлагаемых мероприятий и решений по устранению рисков и проблем;

6) оценка различных сценариев состояния муниципального финансово-экономического объекта.

В связи с большим разнообразием явлений экономической действительности и широким спектром задач, стоящих перед муниципальными органами, в классификации финансовых моделей можно выделить разные типы.

*По назначению* муниципальные финансовые модели можно разделить на *инвестиционные и управленческие*.

Инвестиционные муниципальные финансовые модели предназначены для оценки выгодности муниципальных вложений в тот или иной потенциальный объект инвестиций. К этой категории относят модели для оценки инвестиций в проекты и капитальное строительство (реконструкцию).

Управленческие модели — это муниципальные финансовые модели, применяемые для принятия управленческих решений относительно самого муниципалитета. Можно выделить следующие виды управленческих моделей:

— *оптимизационные* (модели для поиска оптимальных параметров финансово-экономических процессов);

— *сценарные* (модели для оценки влияния на устойчивость муниципальной экономики от различных внешних и внутренних факторов);

— *агрегирующие* (модели для упрощения представления сложных процессов, расчета определенных параметров процесса, необходимых для принятия управленческих решений).

Важнейшим механизмом моделирования является прогнозирование, перспективы которого часто различают как: оперативно-краткосрочные (до одного года), тактически-среднесрочные (двух-трех лет) и стратегически-долгосрочные (пять и более лет). Как представляется, нельзя даже в кризисных условиях заниматься только оперативно-краткосрочными задачами, т.к. это часто не позволяет решать по-настоящему серьезные проблемы населения и формировать перспективу развития. Наиболее «опасным» с точки зрения эффективности экономики и управления является увлечение т.н. «ручным» управлением, когда решаются только сиюминутные проблемы путем «аварийно-спасательной» мобилизации сил и средств без четкого обоснования и прогноза затрат и социально-экономических последствий.

По степени охвата моделируемого финансово-экономического объекта модели могут быть разделены на *общие, специальные и фокусированные*. Первая категория предполагает, что объект моделируется полностью с отражением всех более или менее значимых проявлений. Ярким примером такой модели может служить комплексная финансово-экономическая модель муниципального хозяйства, где подробно учтены экономические процессы, расходы и доходы, динамика развития предпринимательства, макро-, микроэкономические параметры, изменение законодательства и т.д. Категория специальных моделей включает модели, отражающие отдельные части, сегменты, блоки объекта. К этой категории можно отнести модель му-

ниципальных денежных потоков. Последняя категория — это модели, охватывающие один или несколько параметров объекта, как например, модель муниципальных заимствований, где отражено движение по кредитам.

По степени универсальности модели можно группировать следующим образом: *универсальные; типовые; уникальные*.

Универсальные модели применимы к любому явлению (объекту) муниципальной экономики или хозяйствующему субъекту. Типовые модели могут использоваться относительно ряда схожих явлений или объектов, тогда как уникальные модели не могут быть перенесены на какой-либо другой объект или явление, отличный от того, под который эти модели создавались.

Рассмотрим подробнее особенности муниципальной финансовой модели: понятие публичного интереса муниципального образования, сущности муниципальной финансово-экономической выгоды и содержание правового обеспечения ее реализации.

Различные ученые-правоведы предлагают отличающиеся формулировки понятия публичного интереса. Так, В.М. Сырых рассматривает его «как явление психической, мыслительной деятельности общества, государства и личности. Интерес предстает прежде всего как результат осознания материальных и духовных благ, как жизненно необходимых, во имя достижения которых действующий субъект (общество, государство или личность) должен осуществить определенную социально значимую деятельность»<sup>1</sup>.

По мнению известного ученого-правоведа Ю.А. Тихомирова, «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития». Он считает, что местное самоуправление представляет собой еще один (наряду с государством) уровень общественных интересов<sup>2</sup>.

А.В. Кряжков определяет публичный интерес как «юридически признанные интересы общества, находящиеся под защитой государства»<sup>3</sup>.

Как представляется, на муниципальном уровне необходимо говорить об общественном интересе жителей данного муниципального образования, который состоит из интересов отдельных групп граждан, т.к. вопросы местного значения, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, носят весьма конкретный характер.

Более того, муниципальная власть — это публичная власть особого рода, которая от государственной власти, по мнению целого ряда ученых, отличается следующими признаками:

1) органы местного самоуправления действуют не от имени государства, а от имени жителей (местного сообщества);

2) территориальная ограниченность правового поля финансово-экономической деятельности в границах отдельного муниципального образования;

3) более широкий спектр форм непосредственного участия населения в управлении территорией муниципального образования;

4) законодательное ограничение прав муниципальной власти со стороны государства;

5) подконтрольность государственным органам реализации передаваемых местному самоуправлению государственных полномочий;

6) преобладание в сфере полномочий местного самоуправления хозяйственной составляющей, а не властной.

По нашему мнению, в современной социально-экономической ситуации важнейшим фактором формирования общественного интереса являются проблемы в обеспечении нормальной жизнедеятельности населения. Поэтому для формирования реального представления о задачах моделирования, в условиях весьма ограниченных финансовых ресурсов, нужно руководствоваться принципом ориентации на проблемы. Важно также ясное понимание и определение приоритетов в затратах на решение насущных проблем, т.к. решить все невозможно, а актуальность и политическая востребованность некоторых малозначительных вопросов может быть искусственно «раздута». В данном случае муниципальная финансовая модель на основе прогноза поможет избежать популистских решений. Более того, для обоснования приоритетов представительному органу и муниципалитету ежегодно было бы целесообразно проводить глубокое осмысление общественных проблем и возможностей их решения.

Другой серьезной проблемой является, как справедливо отмечает С.Э. Мартынова, то, что «финансовая зависимость муниципалитетов от региональной власти обуславливает во многом и административную зависимость, при которой органы местного самоуправления посвящают свою деятельность не столько организации предоставления и оказания муниципальных услуг, сколько выполнению поручений и заданий органов государственного управления региона»<sup>4</sup>.

Рассмотрим теперь понятие муниципальной финансово-экономической выгоды (материального блага).

Как считает С. Вобленко: «Благо, или услуга, является общественным, если, будучи потребленным одним лицом, оно остается доступным для потребления другими. Это товары и услуги, которые производятся в общественном секторе и служат для удовлетворения публичных интересов. В составе общественных благ выделяют насущные блага. Насущные блага — вид общественных благ, которые должны потреблять или получать все члены общества независимо от их доходов и социального положения. Еще их называют «блага, обеспечивающие достойное существование» или «достойные блага». Здравоохранение, образование, культура, кров и еда — наиболее типичные виды насущных благ». Автор выделяет следующие свойства общественных благ:

<sup>1</sup> Сырых В.М. Материалистическая философия публичного права : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 27.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. : Издательство БЕК, 1995. С. 55.

<sup>3</sup> Кряжков А.В. Публичный интерес: предмет, понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 93.

<sup>4</sup> Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации : монография. СПб. : Социально-гуманитарное знание, 2015. С. 173.

1) физическая доступность, то есть возможность потребителя воспользоваться благом в течение рабочего дня. Например, доехать до районного центра, пройти прием у врача или заверить у нотариуса копию документа и вернуться;

2) социальная полезность, или общественная польза (положительный эффект), которую извлекают все жители, даже если они непосредственно не пользуются данным благом. В практике России социальная полезность общественных благ отражена в категории «минимальные социальные стандарты» и «минимальные социальные нормы и нормативы потребления»;

3) внешние эффекты от потребления общественных благ. Они имеют место, когда производство или потребление товара (услуги) оказывает непосредственное воздействие на издержки производителя или благосостояние потребителя, не вовлеченного в процесс купли-продажи или потребления данного товара (услуги)<sup>5</sup>.

Н.А. Кошелев определяет общественные блага как совокупность товаров и услуг, которые предоставляются населению на безвозмездной основе, за счет финансовых средств государства (в нашем случае — местного бюджета). На наш взгляд, он более точно и развернуто определяет основные свойства общественных благ:

1) отсутствие конкуренции в потреблении общественных благ, обусловленное тем, что использование блага одним человеком несколько не уменьшает его ценности и значения;

2) неделимость блага, обусловленная тем, что индивид не может самостоятельно определять характеристики блага, объем его производства. Например, освещение на улице не может включаться и выключаться в определенное время по просьбе определенного человека. Он может только использовать или же не использовать это благо;

3) нерыночный характер стоимости блага, связанный с тем, что на него не действуют законы свободного рынка и конкуренции. Производство общественных благ не может быть регулируемо законами рынка, а поэтому на себя эту функцию берет государство, искусственно определяя характер производства и распределения общественных благ;

4) тотальным и не исключаемым характером блага, связанным с тем, что его потребление не может быть ограничено определенной группой населения, или тем, что это не является целесообразным. Например, уличным освещением, газонами пользуется все население — нельзя локализовать определенными рамками этот процесс<sup>6</sup>.

В определении общественного блага важна ориентация на эффективность, которая в данном случае охватывает не только соотношение между затратами и результатами, т.е. понятие экономической эффективности, но и вопрос о результативности (действенности) деятельности муниципальной администрации, которая определяется соотношением между результатами реализации моделей (программ) и эффектом решения конкретных проблем, что, на наш взгляд, представляет собой эффективность в современном понимании.

Например, анализ затрат на функционирование муниципалитета и прежде всего неэффективных (например, стоимость часа использования служебной машины, результативность командировок, использование служебных помещений, телефонные переговоры, реальное рабочее время сотрудников, их функциональная эффективность и т.п.) позволит оценить экономический эффект деятельности муниципальных органов. Однако внедрение эффективного управления требует изменения психологии в среде сотрудников администрации и депутатов и также внедрения ответственности за результаты, а не за процесс работы.

Конечно же, большое значение в реализации моделей и программ имеют профессиональные качества работников, их моральная и материальная мотивация на результат, способность к деловому сотрудничеству, обеспечение их функционирования должным набором современных аппаратных и программных средств. Определенные законодательством периодические переподготовки муниципальных служащих должны носить неформальный характер, а могут быть прямо направлены на повышение эффективности решения функциональных задач в конкретной сфере деятельности.

Перечисленные выше условия и характеристики во многом зависят от правового обеспечения финансово-экономической деятельности муниципальных органов и хозяйствующих субъектов в реализации разработанной модели.

Федеральное и региональное законодательство и иные нормативно-правовые акты должны создавать необходимый правовой режим обеспечения реализации муниципальных финансовых моделей исходя из экономических интересов населения и муниципальных образований. Одними из самых важных регулирующих этот режим правовых актов, обеспечивающих бюджетные права и возможности муниципальных образований, являются Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, которые, к сожалению, все более сокращают финансово-бюджетные полномочия органов местного самоуправления, не соотносясь с реальными потребностями муниципальной экономики и разных слоев населения.

Весьма слаб еще механизм ответственности государственных органов за обеспечение стабильного и достаточного финансово-материального обеспечения переданных государственных полномочий, когда в противовес статье 132 (ч. 2) Конституции РФ выделяются финансовые ресурсы только на зарплату сотрудников, выполняющих эту работу.

Главным условием реализации муниципальных финансовых моделей является нормативно-правовая ориентация на общественные интересы населения муниципального образования, которая должна представлять собой систему правовых средств и способов их понимания и обеспечения.

В практической деятельности органов местного самоуправления уже используются отдельные виды муниципальных финансовых моделей. В частности, такой опыт есть в г. Уфе, где была разработана и внедрена финансовая модель муниципального образования и фи-

<sup>5</sup> Вобленко С. Границы муниципалитета и публичные услуги // Экономика и жизнь. 2008. № 11.

<sup>6</sup> Кошелев Н.А. Национальная экономика. М.: Эксмо, 2009.

нансовых потоков между региональным и местным бюджетом. Целью данной модели являлось устранение дисбаланса между бюджетными полномочиями и расходными обязательствами на федеральном, региональном и местном уровнях<sup>7</sup>.

Внедренная в бюджетный процесс города финансовая модель позволила решить следующие основные задачи:

— прогнозировать доходы бюджетов различных уровней на основе оценки налогового потенциала территории;

— осуществлять планирование расходов бюджета региона с учетом минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм;

— обеспечивать сбалансированность между бюджетными обязательствами и источниками формирования доходов бюджета региона и муниципалитетов;

— проводить компьютерное моделирование и формировать различные сценарии согласования интересов региона и муниципалитетов в распределении финансовых ресурсов, осуществлять на основе модели мониторинг и оперативное управление основными параметрами социально-экономического развития региона;

— создать основу для формирования единых и прозрачных механизмов контроля над финансовыми потоками и целевым использованием бюджетных средств.

Конечный результат расчетов финансовой модели — приведение к балансу бюджета муниципального образования, рассчитанного с учетом налогового потенциала территории, государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм, индикаторов экономической безопасности, а также социально-экономических прогнозов развития города. Модель позволяет повысить обоснованность и прозрачность распределения финансовых потоков по уровням бюджетной системы, а также предложить многовариантные сценарии согласования интересов города и региона<sup>8</sup>.

Однако широкого распространения этот опыт не получил. Ключевые факторы, препятствующие использованию финансовых моделей при планировании расходов муниципальных образований, на наш взгляд, таковы:

1. Отсутствие экономического подхода к расходованию средств (максимальный результат при ограниченных ресурсах). Ограниченные бюджетные средства должны тратиться максимально эффективно и оптимально. Это невозможно без детального планирования с учетом различных внешних (в т.ч. и макроэкономических) факторов. Зачастую бытует подход к бюджетным деньгам как к данности, об эффективности расходования которых можно не заботиться.

2. Значительная специфика хозяйственной деятельности муниципальных властей. Бюджетная система финансирования, практически отсутствие доходной части, много социальных расходов.

3. Отсутствие «привычки» к стратегическому планированию в муниципальном образовании. Бюджетный подход предполагает мышление в рамках года, тогда как стратегическое мышление предполагает оперирование более длительными периодами, причем выгода может быть достигнута за пределами одного года.

4. Недостаточная квалификация работников экономического блока. Деятельность муниципальных властей разнообразна, что требует составления комплексных финансовых моделей, в т.ч. с применением достаточно сложных решений. Далеко не все работники способны выполнить эти задачи.

В качестве общего вывода можно сказать, что в современных условиях финансово-экономические факторы оказывают все более возрастающее влияние на правовое регулирование местного самоуправления. Они не только ограничивают возможности выбора и использования тех или иных муниципальных финансово-экономических механизмов, но и во многом определяют реалистичность муниципальной социально-экономической политики.

#### Литература

1. Сырых В.М. Материалистическая философия публичного права : монография. М. : Юрлитинформ, 2016.
2. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. : Издательство БЕК, 1995.
3. Кряжков А.В. Публичный интерес: предмет, понятие, виды, защита // Государство и право. 1999. № 10.
4. Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации : монография. СПб. : Социально-гуманитарное знание, 2015.
5. Вобленко С. Границы муниципалитета и публичные услуги // Экономика и жизнь. 2008. № 11.
6. Кошелев Н.А. Национальная экономика. М. : Эксмо, 2009.
7. Фаттахов Р.В. Финансовая модель муниципального образования // Вестник Уфимского государственного авиационного технического ун-та. 2002. Т. 3. № 1. С. 37–44.

<sup>7</sup> Фаттахов Р.В. Финансовая модель муниципального образования // Вестник Уфимского государственного авиационного технического ун-та. 2002. Т. 3. № 1. С. 37–44.

<sup>8</sup> URL: <http://pra-academy.ru/practics/259/>

## Общая характеристика приватизации муниципального имущества в Российской Федерации

**Мошкина Надежда Александровна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского  
[ponaal@yandex.ru]  
410000, г. Саратов, ул. Вольская, 10а, кор. 12

*Данная статья посвящена особенностям предоставления муниципального имущества в собственность гражданам и юридическим лицам. На основе анализа нормативно-правовых актов выделены основные способы и особенности приватизации муниципального имущества в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** приватизация, муниципальная собственность, аукцион, земельный участок.

### General Characteristics of Privatization of Municipal Property in the Russian Federation

**Moshkina Nadezhda A.**, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, N. G. Chernyshevsky Saratov State University  
[ponaal@yandex.ru]  
410000, Saratov, Volskaya Str., 10a, bldg 12

*This article is devoted to features of granting municipal property in property of citizens and legal entities. On the basis of the analysis of normative legal acts the main ways and features of privatization of municipal property in the Russian Federation are allocated.*

**Key words:** privatization, municipal property, auction, land plot.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности — важный ресурс муниципальной экономики. Под муниципальной собственностью понимается собственность муниципального образования, которая непосредственно связана с потребностями и интересами общества; реализуется отношения между людьми и властью; относится к видам общественной собственности; есть механизм реализации социальной политики и защиты населения.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения и другое имущество.

Действующее законодательство предусматривает возможность передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Подобным образом трактуется приватизацию и Гражданский кодекс РФ (ст. 217). При этом законодатель подчеркивает, что муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе.

Однако из данного правила имеется и исключение: безвозмездная приватизация жилых помещений в муниципальном жилищном фонде возможна до 1 марта 2016 г. Проведение бесплатной приватизации муниципальных жилых помещений обусловлено специальны-

ми социальными целями, которые отличаются от цели приватизации в целом — получение органом местного самоуправления определенной экономической выгоды за счет отчуждения своего имущества.

Большинство ученых придерживаются легальной дефиниции приватизации либо формулируют свои определения, незначительно отличающиеся от этого определения. Вместе с тем в юридической науке приватизация понимается не только как передача имущества, но и как разнообразные мероприятия<sup>1</sup>, как правовой институт сферы регулирования права собственности<sup>2</sup>, как определенная деятельность<sup>3</sup> и т.д.

Денежные средства от приватизации муниципального имущества являются неналоговыми доходами, поступают в местный бюджет и направляются исключительно:

— на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедших в имущественный комплекс приватизируемых предприятий и переданных в ведение соответствующих органов местного самоуправления;

— финансирование мероприятий по социальной защите населения;

— реализацию соответствующих инвестиционных программ.

Иными словами, местные органы власти, передавая муниципальное имущество в собственность граждан и юридических лиц, заботятся не только о пополнении бюджета на текущий год, но и о функциональном обеспечении деятельности предприятий жизнеобеспечения населения, проживающего на территории муниципального образования.

Необходимо отметить, что при рассмотрении правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества были выделены некото-

<sup>1</sup> См.: Савас Э.С. Приватизация: ключ к рынку. М., 1992. С. 15.

<sup>2</sup> См.: Комарицкий С.И. Приватизация: правовые проблемы : курс лекций. М., 2000. С. 7.

<sup>3</sup> См.: Камышанский В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон. 2005. № 11. С. 72.

рые ее особенности, такие как «нахождение имущества в собственности публичных субъектов права и передача имущества в собственность частных субъектов права; сделке приватизации предшествуют решения органов государственной (или муниципальной) власти, принятые в пределах полномочий, определенных в законодательстве; право собственности у потребителя возникает на основе сложного юридического состава, включающего акт органа власти; приватизация относится к производным способам приобретения права собственности, являясь особым случаем купли-продажи имущества; приватизация осуществляется на возмездной основе; приватизационным договором могут предусматриваться особые условия; приватизация проводится с соблюдением специально установленной процедуры передачи имущества и способами, установленными федеральным законом»<sup>4</sup>.

Статья 13 Федерального закона № 178-ФЗ закрепляет способы приватизации муниципального имущества.

Наиболее распространенным способом приватизации муниципального имущества является его продажа на аукционе в соответствии с распоряжением исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Право собственности на объект приватизации переходит к покупателю, предложившему в ходе торгов наиболее высокую цену за такой объект.

Форма проведения аукциона определяется в решении муниципальных органов власти об условиях приватизации имущества. При этом включение вопроса о форме проведения аукциона в условия приватизации имущества является принципиальным. В противном случае торги по продаже муниципального имущества, протокол об итогах аукциона и договор купли-продажи такого имущества будут признаны недействительными.

Аукцион проводится на основе принципа равенства покупателей муниципального имущества и открытости деятельности органов местного самоуправления. При этом ст. 18 Федерального закона № 178-ФЗ содержит исчерпывающий перечень оснований, по которым претендент не допускается к участию в аукционе. Однако судебная практика свидетельствует о том, что органами местного самоуправления нередко нарушаются требования законодателя, например, путем включения в информационное сообщение в качестве основания отказа в допуске к участию в открытом аукционе условия следующего содержания: «не допускаются физические и юридические лица, которым в соответствии с действующим законодательством запрещено участвовать в приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>5</sup>.

Еще одним способом приватизации является приватизация посредством продажи муниципального имущества на конкурсе. Право приобретения объекта приватизации принадлежит тому покупателю, который предложит в ходе коммерческого конкурса наиболее высокую цену за указанный объект, при выполнении таким покупателем условий конкурса, перечень кото-

рых установлен законодательно и является исчерпывающим. Условия конкурса могут предусматривать: сохранение определенного числа рабочих мест; подготовку и (или) повышение квалификации работников; ограничение изменения назначения отдельных объектов, используемых для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности, социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения, и (или) прекращение использования указанных объектов; проведение ремонтных и иных работ в отношении объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения; проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия.

В случае, если аукцион по продаже муниципального имущества был признан несостоявшимся, продажа такого имущества возможна посредством публичного предложения. Продажа посредством публичного предложения проводится с использованием открытой формы подачи предложений о приобретении имущества в течение одного рабочего дня и в рамках одной процедуры. Право приобретения имущества принадлежит тому участнику продажи имущества, который подтвердил цену первоначального предложения или цену предложения на соответствующем шаге понижения, если не имеется предложений других участников.

Следующим способом приватизации муниципального имущества является продажа муниципального имущества без объявления цены. Он применяется только в случае, если не состоялась продажа такого имущества посредством публичного предложения.

Отметим, что предоставление в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, подверглось существенным изменениям после 1 марта 2015 г. Теперь приватизация земельных участков регулируется гл. V.1 Земельного кодекса РФ. Земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, предоставляются на основании:

- 1) решения органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 3) договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- 4) договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

В рамках отношений по предоставлению в собственность граждан и юридических лиц земельных участков также наблюдается исключение из обязательного признака приватизации — возмездности. На основании решения уполномоченного органа приватизация земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, может осуществляться бесплатно при предоставлении:

<sup>4</sup> Трофимова А.Х. Особенности правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10.

<sup>5</sup> См., например: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 3 июля 2015 г. № Ф10-1932/2015 по делу № А36-4027/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

— земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о ее развитии, лицу, с которым заключен этот договор;

— земельного участка религиозной организации, имеющей в собственности здания или сооружения религиозного или благотворительного назначения, расположенные на таком земельном участке;

— земельного участка, образованного в результате раздела земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества и относящегося к имуществу общего пользования, данной некоммерческой организации или в случаях, предусмотренных федеральным законом, в общую собственность членов данной некоммерческой организации;

— земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием;

— земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основно-

му месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации;

— земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— земельного участка иным отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

— земельного участка, предоставленного религиозной организации на праве постоянного (бессрочного) пользования и предназначенного для сельскохозяйственного производства, этой организации в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, предоставление муниципального имущества в собственность гражданам и юридическим лицам осуществляется на основе гражданского и приватизационного законодательства на основании решения органов местного самоуправления. В зависимости от объекта приватизации она может проводиться как на возмездной, так и на безвозмездной основе, что предопределяет особенности правового регулирования процесса приватизации муниципального имущества.

#### Литература

1. Камышанский В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон. 2005. № 11.
2. Комарицкий С.И. Приватизация: правовые проблемы : курс лекций. М., 2000.
3. Савас Э.С. Приватизация: ключ к рынку. М., 1992.
4. Трофимова А.Х. Особенности правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

## Экспертный Совет ВСМС о практике взаимодействия органов местного самоуправления с бизнес-сообществом и общественными объединениями

**Тимченко Вячеслав Степанович**, председатель Экспертного Совета ВСМС, заместитель председателя комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности  
103426, Россия, г. Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26

**Максимова Ольга Юрьевна**, заместитель председателя президиума Центрального Совета ВСМС  
129110, Россия, г. Москва, Переяславский переулок, д. 4, офис 306

**Фролова Елена Викторовна**, доктор социологических наук, доцент Российского государственного социального университета  
129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, стр. 1

**Медведева Наталия Владимировна**, кандидат социологических наук, доцент Российского государственного социального университета  
129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, стр. 1

**Мартынова Кристина Ивановна**, помощник председателя Экспертного Совета ВСМС, члена Совета Федерации В.С. Тимченко  
103426, Россия, г. Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26

*Экспертный Совет Всероссийского Совета местного самоуправления в ноябре 2015 — январе 2016 года провел социологическое исследование на тему «Практика взаимодействия органов местного самоуправления с бизнес-сообществом и общественными объединениями». Результатом исследования посвящена данная статья. Авторы приходят к выводу, что органы местного самоуправления признают роль бизнеса и общественных объединений в социально-экономическом развитии муниципальных образований, однако при этом отсутствие у муниципальной власти возможностей обеспечения мотивации для частных инвестиций и, соответственно, отсутствие заинтересованности бизнес-сообщества в реализации проектов муниципально-частного партнерства являются сдерживающими факторами для их активного сотрудничества.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, бизнес-сообщество, эффективность взаимодействия, социальные проекты, партнерство, население, ВСМС, опрос, муниципально-частное партнерство.

## Expert Council of the All-Russian Council of Local Government about the Practice of Interaction of Local Government Authorities with the Business Community and Public Associations

**Timchenko Vyacheslav S.**, Chairman of the Expert Council of the All-Russian Council of Local Government, Deputy Chairman of the Committee of the Federation Council for Procedural Rules and Organization of Parliamentary Activities  
103426, Russia, Moscow, B. Dmitrovka Str., 26

**Maksimova Olga Yu.**, Deputy Chairman of the Presidium of the Central Council of the All-Russian Council of Local Government  
129110, Russia, Moscow, Pereyaslavskiy Pereulok, 4, office 306

**Frolova Elena V.**, Doctor of Sociology, Assistant Professor of the Russian State Social University  
129226, Russia, Moscow, Wilhelm Pieck Str., 4, bldg. 1

**Medvedeva Natalia V.**, Candidate of Sociological Sciences, Assistant Professor of the Russian State Social University  
129226, Russia, Moscow, Wilhelm Pieck Str., 4, bldg. 1

**Martynova Kristina I.**, Assistant to Timchenko V.S., Chairman of the Expert Council of the All-Russian Council of Local Government, Member of the Federation Council  
103426, Russia, Moscow, B. Dmitrovka Str., 26

*In November 2015 — January 2016, the Expert Council of the All-Russian Council of Local Government conducted a social research on the subject "Practice of Interaction of Local Government Authorities with the Business Community and Public Associations". This article is devoted to the results of the research. The authors come to the conclusion that the local government authorities recognize the role of business and public associations in the social economic development of municipal formations, however, therewith, the municipal power has no possibilities to ensure motivation for private investments and, correspondingly, the business community has no interest in implementation of municipal private partnership projects, and these are deterrents for their active cooperation.*

**Keywords:** local government, business community, interaction efficiency, social projects, partnership, population, All-Russian Council of Local Government, inquiry, municipal and private partnership.

В последнее время устойчивость развития муниципального образования во многом зависит от эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с бизнес-сообществом и общественными объединениями. Данные идеи являются одними из приоритетных в реализации социально-экономической политики государства и нашли свое отражение в Концепции социально-экономического развития России до 2020 года: достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сфе-

ры предполагают выстраивание эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов различных социальных групп общества и бизнеса при выработке и проведении социально-экономической политики. На муниципальном уровне наиболее развитой сферой подобного взаимодействия выступает партнерство в реализации социально-экономических проектов.

Как правило, основная финансовая нагрузка в реализации большинства проектов ложится на муниципальные органы власти. Однако в современных условиях у муниципальных образований наблюдается дефицит бюджетных средств, что не позволяет им в полной мере оказывать муниципальные услуги населению и осуществлять различные социальные проекты, направленные на повышение качества жизни граждан. Следовательно, у органов местного самоуправления для привлечения дополнительных ресурсов возникает необходимость поиска партнеров, в качестве которых могут выступать представители бизнес-сообщества и общественных объединений. Этим обусловлена актуальность социологического исследования на тему «Практика взаимодействия органов местного самоуправления с бизнес-сообществом и общественными объединениями», проведенного в ноябре 2015 — январе 2016 года Экспертным Советом Всероссийского Совета местного самоуправления. Основным методом сбора информации был опрос посредством анкетирования. Исследование было направлено на выявление уровня взаимодействия органов местного самоуправления с бизнесом и общественными объединениями, ключевых проблем и факторов, ограничивающих подобное взаимодействие на муниципальном уровне

В результате проведенного исследования были получены следующие результаты. Как показал опрос, не во всех муниципальных образованиях в структуре местной администрации имеется структурное подразделение, отвечающее за взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями и (или) представителями бизнеса. Как правило, подобные подразделения преимущественно имеются только в крупных муниципальных образованиях, таких как муниципальный район и городской округ: отделы и комитеты по экономическому развитию, отделы экономики муниципального имущества и земельных ресурсов, отделы по экономической политике, торговому и бытовому обслуживанию, комитеты по управлению муниципальным имуществом и инвестициям и др. Очевидно, что в сельских поселениях, в условиях ограниченности кадровых ресурсов, создание специальных структур, в компетенцию которых входили бы вопросы сотрудничества с бизнесом и общественностью, не представляется возможным.

Однако, несмотря на то, что не во всех органах местного самоуправления присутствуют структурные подразделения, ориентированные на взаимодействие с бизнесом и общественными объединениями, все опрошенные придают большое значение данному сотрудничеству. Подавляющее большинство респондентов отмечает, что это способствует поддержке развития муниципального образования. Более трети муниципальных служащих видят роль подобного сотрудничества в привлечении дополнительных инвестиций к финансированию общественно значимых проектов, остальные подчеркивают, что это способствует более эффективной реализации муниципальной политики и повышению качества и доступности предоставляемых муниципальных услуг.

В наибольшей степени способствует социально-экономическому развитию муниципального образования, по мнению респондентов, практика реализации

таких проектов как муниципально-частные, проекты социального партнерства и муниципально-общественные проекты.

В настоящее время на законодательном уровне определены лишь основы организации муниципально-частного партнерства. Так, согласно Федеральному закону № 224-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» проект муниципально-частного партнерства представляет собой проект, планируемый для реализации совместно публичным и частным партнерами на принципах муниципально-частного партнерства. Данный законодательный акт также определяет объекты соглашения партнерства, в качестве которых могут выступать автомобильные дороги, транспорт общего пользования, объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, объекты социального обслуживания населения, объекты благоустройства территорий и др. При этом в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования определяет орган местного самоуправления, который будет осуществлять ключевые полномочия в сфере муниципально-частного партнерства: обеспечивать координацию деятельности органов местного самоуправления при реализации проекта муниципально-частного партнерства; согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве; осуществление мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве; содействие в защите прав и законных интересов публичных партнеров и частных партнеров в процессе реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве; ведение реестра заключенных соглашений о муниципально-частном партнерстве; обеспечение открытости и доступности информации о соглашении о муниципально-частном партнерстве; представление в уполномоченный орган результатов мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве и др.

Однако, несмотря на принятие федерального закона, устанавливающего нормы и правила организации муниципально-частного партнерства, органы местного самоуправления по-прежнему сталкиваются с рядом проблем.

В настоящее время одной из ключевых проблем при реализации проектов муниципально-частного партнерства для большинства муниципальных образований является отсутствие у муниципальной власти возможностей обеспечения мотивации для частных инвестиций. Преимущественно подобная ситуация наблюдается в небольших муниципальных образованиях, таких как сельское и городское поселение. Кроме того, приоритетными проблемам, ограничивающими развитие муниципально-частного партнерства, являются, по мнению респондентов, отсутствие заинтересованности бизнес-сообщества в реализации проектов муниципально-частного партнерства и низкая конкуренция на рынке потенциальных инвесторов (рис. 1).

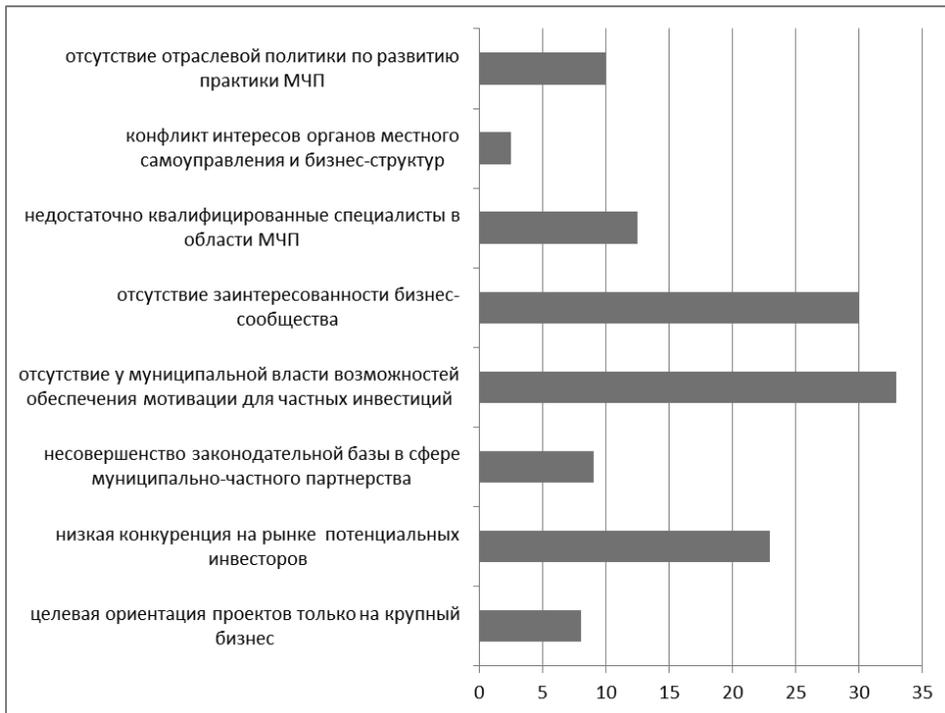


Рис. 1. Проблемы реализации муниципально-частного партнерства в муниципальных образованиях

Таким образом, органы местного самоуправления, признавая особую роль проектов муниципально-частного партнерства в развитии муниципального образования, по-прежнему не имеют возможностей для привлечения частных инвесторов, следствием чего является отсутствие заинтересованности представителей бизнес-сообщества в данном сотрудничестве. Расширение возможностей местного самоуправления для обеспечения мотивации частных инвесторов является одной из ключевых мер, которая могла бы способствовать развитию партнерства бизнеса и органов местного самоуправления. Согласно проведенному исследованию, более 50% опрошенных экспертов отметили данный фактор (рис. 2.)

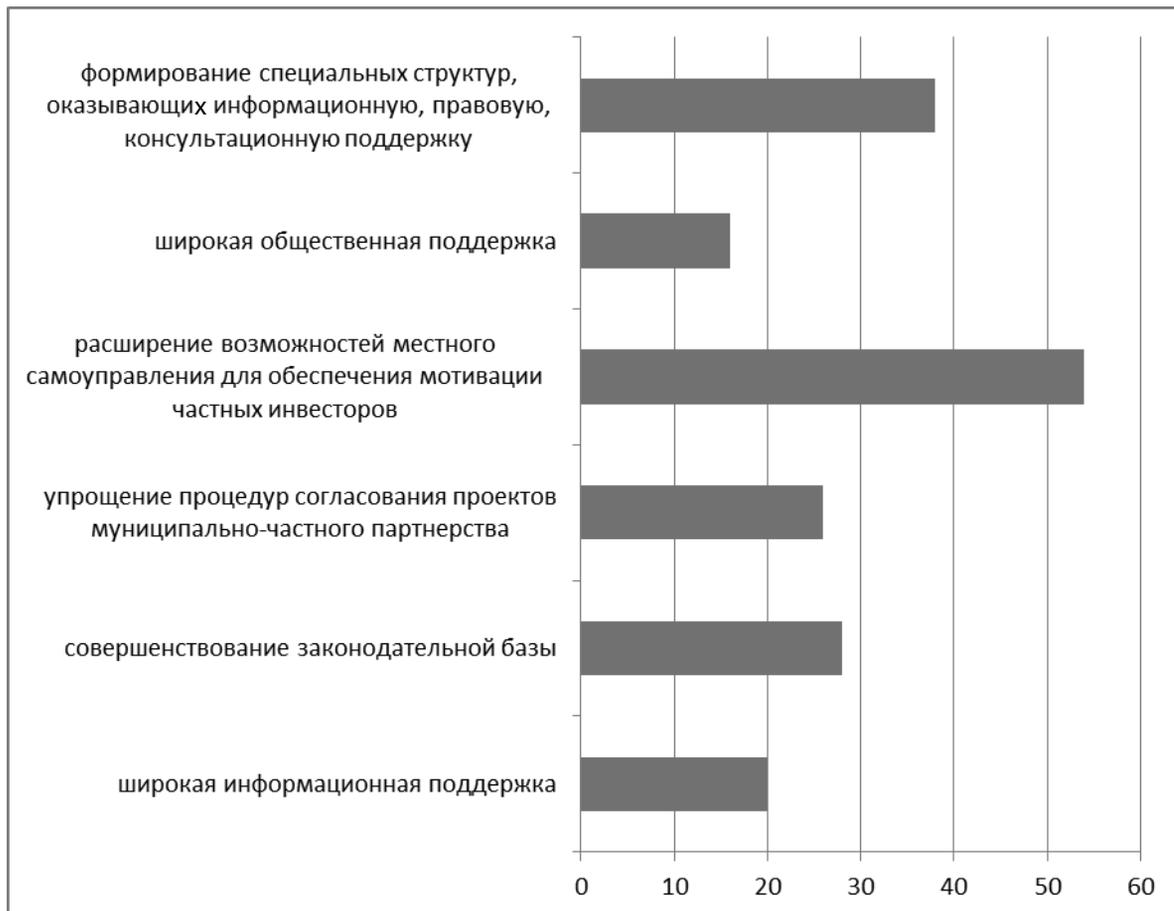


Рис. 2. Меры, способствующие развитию партнерства бизнеса и органов местного самоуправления

По мнению более трети респондентов, формирование специальных структур, оказывающих информационную, правовую, консультационную поддержку как органам местного самоуправления, так и представителям бизнеса, будет способствовать налаживанию сотрудничества между ними.

Кроме того, муниципальные служащие видят необходимость в совершенствовании законодательной базы, касающейся вопросов партнерства органов местного самоуправления и бизнеса. Возможно, это обусловлено тем, что опрос проводился в 2015 году и новый федеральный закон о муниципально-частном партнерстве еще не вступил в силу.

Сегодня во многом эффективность местного самоуправления зависит от конструктивного диалога между местной властью и местным сообществом, их ориентации на совместное решение местных проблем. При этом подобное сотрудничество должно быть основано на взаимной информированности, взаимном интересе и готовности обеих сторон к этому взаимодействию, в результате чего местное сообщество становится уже не объектом управления, а полноправным участником партнерских отношений.

Одним из направлений деятельности органов местного самоуправления сегодня является взаимодействие с общественными объединениями. Согласно данным опроса представители муниципальной власти признают роль общественных объединений в социально-экономическом развитии муниципального образования. Около 40% опрошенных считают, что общественные объединения и организации способствуют вовлечению жителей в процесс принятия управленческих решений на муниципальном уровне. Более трети респондентов отметили, что общественные объединения и организации обеспечивают повышение уровня и качества жизни граждан за счет реализации проектов в сфере благоустройства территории, развития инфраструктуры муниципального образования и др. По мнению около 30% муниципальных служащих, общественные объединения и организации способствуют повышению качества муниципальных услуг за счет реализации социально значимых проектов в сфере образования, культуры, спорта, молодежной политики и др. Тем не менее более 10% респондентов отмечают, что деятельность общественных объединений и организаций в большей степени носит формальный характер, не обеспечивая реальной помощи ни жителям, ни органам власти (в основном это представители сельских поселений). Следовательно, представители муниципальной власти видят в общественных объединениях партнеров, однако не все готовы оказывать им реальную поддержку. В качестве основных форм поддержки общественных объединений, по мнению респондентов, выступают такие как проведение совместных мероприятий и методическая и правовая поддержка со стороны органов местного самоуправле-

ния. В меньшей степени муниципальные органы власти готовы в рамках взаимодействия с общественными организациями предоставлять им помещения, находящиеся в муниципальной собственности, в аренду и оказывать помощь в размещении социального заказа.

Данные представленного опроса коррелируют с результатами исследования ВШЭ на тему «Взаимодействие органов власти и негосударственных некоммерческих организаций», согласно которым большинство представителей органов местного самоуправления (66%) воспринимают некоммерческие организации в качестве партнеров и видят ключевую их роль в оказании помощи муниципальным органам власти в их работе с населением (74%). Кроме того, по мнению муниципальных служащих, некоммерческие организации должны брать на себя решение тех задач, на которые у органов власти не хватает финансовых средств.

Таким образом, анализ проведенного опроса позволяет констатировать, что органы местного самоуправления признают роль бизнеса и общественных объединений в социально-экономическом развитии муниципальных образований, однако при этом отсутствие у муниципальной власти возможностей обеспечения мотивации для частных инвестиций и, соответственно, отсутствие заинтересованности бизнес-сообщества в реализации проектов муниципально-частного партнерства являются сдерживающими факторами для их активного сотрудничества. Следовательно, для того, чтобы взаимодействие органов местного самоуправления с бизнесом и общественными объединениями было наиболее эффективным, необходимо принятие мер, направленных на расширение возможностей местного самоуправления для обеспечения мотивации частных инвесторов, создание специальных структур, оказывающих информационную, правовую, консультационную и иную поддержку органам местного самоуправления, представителям бизнеса, местному сообществу, а также привлечение общественности к участию в решении вопросов местного значения. Социальное партнерство на муниципальном уровне позволяет интегрировать усилия различных участников и объединять их ресурсы. В настоящее время необходимо создать эффективные механизмы взаимодействия местной власти и населения, активизировать социальный потенциал муниципального образования, включать местное сообщество в принятие управленческих решений на муниципальном уровне. Это позволит преодолеть отчуждение населения от власти и разработать муниципальную социальную политику, основанную на принципах социального партнерства. В результате партнерский подход позволит создать новые возможности для развития муниципального образования за счет возможностей каждого сектора и новых путей их применения.

## Публичные субъекты как субъекты банкротства

**Кабанова Ирина Евгеньевна**, кандидат юридических наук, научный сотрудник Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[irina\_kabanova@mail.ru]  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

*В статье исследуются вопросы участия публичных субъектов в делах о банкротстве в качестве контролирующих органов, а также в качестве субъектов банкротства.*

**Ключевые слова:** банкротство, публичные субъекты.

### Public Subjects as Subjects of Bankruptcy

**Kabanova Irina E.**, Candidate of Legal Sciences, Research Scientist of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
[irina\_kabanova@mail.ru]  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

*In the article are analyzed issues of participation of public entities in bankruptcy process as regulatory authorities and as subjects of bankruptcy.*

**Key words:** bankruptcy, public entities.

В статье 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) определено, что от имени публично-правовых образований органы публичной власти могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В Определении от 4 декабря 1997 г. № 139-О<sup>1</sup>, которое стало первым судебным актом Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ), в котором затрагивался вопрос правоспособности публично-правовых образований, указывалось, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы. При этом по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

В п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О<sup>2</sup> Конституционный Суд РФ установил, что федеральный законодатель, разграничивая в соответствии с Конституцией РФ полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти

субъектов РФ, учитывает природу и цели РФ и субъектов РФ как публичных образований, предназначение которых — осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей.

Именно в качестве уполномоченных органов<sup>3</sup>: федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных Правительством Российской Федерации на представление в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, уполномоченных представлять в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требования по денежным обязательствам соответственно субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, — публичные субъекты участвуют в правоотношениях банкротства.

По мнению С.А. Карелиной, институт несостоятельности (банкротства) в самом широком его понимании состоит во вмешательстве государства в отношении по уплате долгов для защиты прав и интересов должника и кредиторов. С этой точки зрения данный институт следует рассматривать как инструмент государства в обеспечении стабильности, сбалансированности прав и интересов участников хозяйственного оборота, в конечном итоге всего рынка в целом<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»» и ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

<sup>3</sup> Здесь и далее — терминология Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (Закон о банкротстве) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>4</sup> Карелина С.А. Координация деятельности субъектов в процессе несостоятельности (банкротства): правовые аспекты // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (22 апреля 2015 года, г. Москва) / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. М.: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М.М. Сперанского, Юстицинформ, 2015. 214 с.

Особенностью института несостоятельности является тот факт, что он призван, с одной стороны, противостоять индивидуальным интересам отдельных лиц, а с другой стороны — обеспечить баланс интересов этих лиц, а также стабильность рынка в целом<sup>5</sup>.

Публичный субъект, участвуя в деле о несостоятельности (банкротстве), одновременно может представлять как частноправовые, так и публично-правовые интересы. Подобная ситуация накладывает отпечаток на двойственность правового положения государства и иных публично-правовых образований в деле о банкротстве и на характер осуществляемых ими функций.

Публичный субъект выступает как «обычный» (наряду с частными субъектами) кредитор третьей очереди, обладающий правом на обращение в суд с заявлением о признании должника банкротом и имеющий право голоса на собрании кредиторов наравне с конкурсными кредиторами.

В то же время в процессе несостоятельности государство выступает прежде всего и как субъект публично-правовых отношений, поскольку оно контролирует процесс банкротства в лице регулирующих органов.

Но публичные субъекты могут оказываться и непосредственными субъектами банкротства. De jure публичный субъект не может быть признан несостоятельным, поскольку исходя из формулировок Закона о банкротстве несостоятельность (банкротство) — это признанная судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, а должниками могут быть только граждане, включая индивидуальных предпринимателей, и юридические лица, оказавшиеся не способными удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

Однако в ряде правовых актов органы публичной власти провозглашаются юридическими лицами<sup>6</sup>, хотя этот подход и не является общераспространенным в пределах Российской Федерации. Так, ни Федеральное собрание Российской Федерации, ни Президент Российской Федерации, ни Правительство Российской Федерации не считаются юридическими лицами, тогда как аналогичные региональные органы власти, напротив, признаны таковыми в силу п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федераль-

ного закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>. Одновременно п. 17 Положения об Администрации Президента Российской Федерации гласит: «Администрация является юридическим лицом»<sup>8</sup>.

Могут ли такие и подобные им публичные субъекты являться должниками в смысле законодательства о несостоятельности?

В.Е. Чиркин полагает, что юридические лица публичного права можно признать несостоятельными (банкротами), поскольку они не входят в перечень исключений, установленный Законом о банкротстве, хотя и признает это положение абсурдным<sup>9</sup>.

Действительно, у публичных субъектов есть такой источник постоянных доходов как налоговые поступления, что, казалось бы, исключает даже гипотетическую возможность признания публичных субъектов банкротами, однако в условиях мирового финансового кризиса проблемы, связанные с неплатежеспособностью и несостоятельностью, возникают не только у юридических лиц, но и у государств и муниципальных образований<sup>10</sup>.

В экономической и правовой доктрине различных стран дискутируется вопрос относительно возможности применения к государствам процедуры несостоятельности санационного типа и применения норм института несостоятельности к государствам, не способным обслуживать выданные им кредиты<sup>11</sup>.

В новейшей истории наибольшее внимание привлекают новости о банкротстве городов в США<sup>12</sup>. «Эпидемия» банкротства городов разразилась в Америке в эпоху Великой депрессии 1930-х годов. К 1933 году более двух тысяч муниципалитетов обратились за помощью к федеральному правительству.

В 1937 году в Кодексе США о банкротстве появилась специальная глава, посвященная банкротству муниципалитетов — Chapter 9, в которой была отражена специфика процедуры банкротства публичного субъекта.

Законодателем была заложена идея о том, что в результате банкротства должник освобождается от долгов и получает возможность выполнять свои публичные функции, при этом необходим баланс между защитой должника и максимально справедливым удовлетворением интересов кредиторов<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

<sup>6</sup> Статья 41, п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; п. 2 ст. 2 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»; ст. 1 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; ст. 11.1, п. 12 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>9</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М. : НОРМА, 2007. С. 91.

<sup>10</sup> Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. М. : Статут, 2015. 332 с.

<sup>11</sup> Шишмарева Т.П. Указ. соч.

<sup>12</sup> Нодар Лахути. Банкротство целого города: как это работает. URL: <http://pravo.ru/review/view/87118/> (дата обращения: 14.02.2015).

<sup>13</sup> Малышева С.А., Шишмарева Т.П. Санация неплатежеспособных муниципальных образований по законодательству РФ и США: сравнительный аспект // Цивилист. 2013. № 4. С. 91–95.

Законодательством штатов может быть предусмотрена специальная процедура, предшествующая подаче петиции о признании муниципального образования банкротом. Так, например, Закон штата Калифорния устанавливает обязательную процедуру медиации, предшествующую подаче петиции<sup>14</sup>.

18 июля 2013 года муниципальные власти Детройта подали в Восточный окружной суд по банкротствам штата Мичиган заявление с просьбой о защите от кредиторов. Согласно финансовому отчету, опубликованному в мае 2013 года, Детройт закончил налоговый год с \$162 млн дефицита бюджета текущих расходов. Общий долг города, по данным, указанным в заявлении в суд, составлял около \$18,5 млрд. 3 декабря 2013 г. Детройт был признан банкротом.

Среди других банкротов последнего десятилетия — Валлехо (банкрот в 2008–2011 гг.), Дезерт-Хот-Спрингс (банкрот в 2001–2004 гг.), Маммот Лейк (банкрот с июля 2012 года из-за проигранного иска на \$43 млн) и Сан-Бернардино (банкрот с августа 2012 г.).

Если обратиться к российским реалиям, то необходимо отметить, что ГК РФ и Закон о банкротстве не предусматривают возможности признания несостоятельными публичных образований, являющихся субъектами гражданско-правовых отношений, хотя законом и предусмотрено участие публичных образований в гражданском обороте на равных началах с иными его участниками (п. 1, 2 ст. 124 ГК РФ), причем к ним могут применяться такие же нормы, что и к юридическим лицам.

Закон учитывает особенности таких субъектов, наделенных функциями публичной власти, в сфере несостоятельности, давая в ГК РФ исчерпывающий перечень юридических лиц, которые могут быть признаны решением арбитражного суда несостоятельными (ст. 65 ГК РФ), и не называет в числе последних публичные образования. Положения Закона о банкротстве также не распространяются на государственные корпорации, государственную компанию «Автодор» и Фонд перспективных исследований.

Публичные образования не могут быть ликвидированы в порядке конкурсного производства, поскольку в отличие от юридических лиц они осуществляют еще и властные функции. Нормы о ликвидации публично-правовых образований противоречили бы действующей Конституции РФ, которая не предусматривает подобной процедуры в отношении публичных субъектов.

Именно по этой причине к указанным субъектам неприменимы положения о конкурсном производстве как процедуре, в ходе которой осуществляется ликвидация несостоятельного юридического лица.

Муниципальные образования могут быть только преобразованы или упразднены (ст. 13, 13.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>15</sup>).

Существование субъектов Российской Федерации может быть прекращено, но они также не подлежат ликвидации как субъекты отношений, вытекающих из несостоятельности.

Участие государства, его субъектов и муниципальных образований в имущественном обороте регламентируется преимущественно гражданско-правовыми нормами с привлечением частноправовых механизмов регулирования отношений, связанных с неплатежеспособностью или несостоятельностью участников оборота. Но государство обладает суверенитетом и иммунитетом, что исключает вмешательство в его внутренние дела, включая имущественную сферу.

Однако есть необходимость регулирования отношений публичных субъектов с кредиторами и осуществления мер для восстановления платежеспособности, поскольку публичные образования могут оказываться неплатежеспособными субъектами.

Доктрина должна предложить выход из этого противоречия для обеспечения интересов частных и публичных субъектов в условиях существования реальной потребности в законодательном урегулировании отношений, касающихся неплатежеспособности публичных субъектов.

В публичном законодательстве есть нормы, применяемые к субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в случае, если они не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств. Это нормы главы 19.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), которые применяются в случае неплатежеспособности субъектов РФ и муниципальных образований. В БК РФ используется понятие неплатежеспособности как основание введения процедуры временной финансовой администрации в производстве по делу о восстановлении платежеспособности публичных образований. Следовательно, законодатель, используя терминологию института несостоятельности, допускает возможность применения процедур несостоятельности к публичным образованиям, за исключением Российской Федерации.

В литературе временная финансовая администрация характеризуется как «элемент института несостоятельности (банкротства)»<sup>16</sup>, аналогичный институту внешнего управления по закону о банкротстве<sup>17</sup>.

Сущность временной финансовой администрации определена в ст. 168.1 БК РФ, согласно которой она является органом публичной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Феде-

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>16</sup> Шашкова Е.М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 8–12.

<sup>17</sup> Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 12–17.

рации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте РФ вводится решением Верховного Суда РФ при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ, а в муниципальном образовании — решением арбитражного суда субъекта РФ.

Временная финансовая администрация не может быть введена в течение года со дня избрания законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ или муниципального образования.

Деятельность администрации осуществляется в публичных интересах в пользу неплатежеспособного публичного субъекта, который необходимо вывести из финансового кризиса и пребывание в котором не позволяет ему осуществлять социальные функции, поэтому при восстановлении платежеспособности должна осуществляться и защита нарушенных субъективных прав кредиторов публичного образования, и поддержка реализации функций публичных субъектов.

С ходатайством о введении процедуры временной финансовой администрации в арбитражный суд обращаются вышестоящие органы государственной власти или органы государственной власти, если процедура вводится для муниципального образования (п. 1 и 2 ст. 168.2 БК РФ).

Временная финансовая администрация разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности публичного образования, который можно сравнить с планом внешнего управления в процедуре внешнего управления или с планом финансового оздоровления в процедуре финансового оздоровления.

Срок санации публичного субъекта в соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 168.4 БК РФ не может превышать пяти лет. В течение этого срока субъект РФ (муниципальное образование) должен в полном объеме погасить имеющиеся у него долги за счет определенных в законодательстве источников финансирования погашения долга. Временная финансовая администрация осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), включая контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями государственных (муниципальных) гарантий, а ее глава дает согласие на совершение руководителем финансового органа публичного субъекта всех действий, касающихся распоряжения бюджетными средствами публичного субъекта, в от-

ношении которого введена данная процедура (утверждение сводной бюджетной росписи бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета); утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета); осуществление заимствований; предоставление бюджетных кредитов из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета); использование доходов, полученных при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) сверх утвержденных законом (решением) о бюджете; перемещение ассигнований между главными распорядителями средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), между разделами, подразделами, целевыми статьями, группами (группами и подгруппами) видов расходов классификации расходов бюджетов — п. 2 ст. 168.6 БК РФ).

Субъектами правоотношений при введении временной финансовой администрации являются органы публичной власти: законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципальных образований. Однако положения федерального законодательства, регулирующие основания и процедуры введения временной финансовой администрации, не содержат норм, четко определяющих круг субъектов данных отношений и устанавливающих их возможную ответственность в случае введения режима временной финансовой администрации. Представляется, что полное законодательное регулирование института временной финансовой администрации невозможно без установления на федеральном уровне мер ответственности должностных лиц и органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц и органов местного самоуправления муниципальных образований, в которых вводится режим временной финансовой администрации<sup>18</sup>.

Подводя итоги, можно констатировать, что законодатель не пользуется терминологией Закона о банкротстве, не называет процедуры восстановления финансового состояния публично-правовых образований процедурами несостоятельности (банкротства), хотя в данном случае речь идет именно о применении процедур несостоятельности к субъектам гражданского оборота<sup>19</sup>.

Неплатежеспособность публичных образований есть следствие участия публичного субъекта в гражданском обороте, и для разрешения неплатежеспособности должны быть использованы частноправовые способы. Допустимо регулирование специальной процедуры, применимой исключительно к публично-правовым образованиям, в рамках Закона о банкротстве, на основании гражданско-правовых принципов, но с учетом того, что через осуществление функций публичных субъектов реализуются публичные интересы.

#### Литература

1. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 12–17.

<sup>18</sup> См.: Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 31–42.

<sup>19</sup> Шишмарева Т.П. Указ. соч.

2. Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 31–42.
3. Карелина С.А. Координация деятельности субъектов в процессе несостоятельности (банкротства): правовые аспекты // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (22 апреля 2015 года, г. Москва) / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. М. : РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М.М. Сперанского, Юстицинформ, 2015. 14 с.
4. Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008.
5. Малышева С.А., Шишмарева Т.П. Санация неплатежеспособных муниципальных образований по законодательству РФ и США: сравнительный аспект // Цивилист. 2013. № 4. С. 91–95.
6. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М. : НОРМА, 2007.
7. Шашкова Е.М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 8–12.
8. Шишмарева Т.П. Институт несостоятельности в России и Германии. М. : Статут, 2015. 332 с.

## Судебная защита интересов местного самоуправления: теория и практика

**Алешкова Наталья Павловна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета, заместитель главы администрации города Сургут  
[aleshkova@admsurgut.ru]  
628400, Россия, г. Сургут, ул. Энгельса, 8

*В данной статье на конкретных примерах рассматриваются вопросы использования практики двойных стандартов при рассмотрении судами дел, связанных с участием органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, представительство интересов населения, право местного самоуправления на судебную защиту, защита интересов неопределенного круга лиц, интересы муниципального образования.

### Judicial Defense of the Interests of Local Government: Theory and Practice

**Aleshkova Natalia P.**, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of State and Municipal Law of the Surgut State University, Deputy Head of the Administration of the city of Surgut  
[aleshkova@admsurgut.ru]  
628400, Russia, Surgut, Engels Str., 8

*The article considers specific examples of double standard policy in legal proceedings with local self-government bodies present.*

**Key words:** local self-government bodies, representation of citizens, right of local self-government to judicial protection, protection of public interests, interests of municipality.

Одной из важнейших гарантий местного самоуправления является конституционное право на судебную защиту, что установлено ст. 133 Конституции РФ и ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>. Без судебной защиты невозможно сохранить автономии местных территориальных коллективов, а местное самоуправление может превратиться в формальный, недействующий публичный институт либо слиться с местным государственным управлением.

Судебная система в Российской Федерации установлена Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 «О судебной системе Российской Федерации»<sup>2</sup> (ч. 3 ст. 18 Конституции РФ).

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Во всех этих видах судопроизводства местное самоуправление как публичный институт в лице органов и должностных лиц местного самоуправления, а также населения непосредственно может защищать свои публичные интересы — компетенцию, организационную и экономическую самостоятельность.

Так, ч. 2 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>3</sup> устанавливает, что с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться

<sup>1</sup> Европейская Хартия местного самоуправления : Хартия Совета Европы от 15 октября 1985 года // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11. С. 42–55.

<sup>2</sup> О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года (в ред. от 04.07.2003) № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2003. № 27. Ст. 2698.

<sup>3</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2003. № 27. Ст. 2700; 2005. № 1. Ст. 20; № 30. Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 8.

орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция. Буквальное толкование данного положения не позволяет органам местного самоуправления оспаривать в суде нормативные правовые акты, которые нарушают не только их компетенцию, но и иные права местного самоуправления (например, организационную или финансовую самостоятельность органов местного самоуправления).

Учитывая это, Верховным Судом РФ изначально в п. 16 Постановления Пленума от 20.01.2003 № 2<sup>4</sup>, а затем в п. 6 Постановления Пленума от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>5</sup> указано, что в силу ст. 133 Конституции РФ одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов не только по основаниям нарушения их компетенции (ч. 2 ст. 251 ГПК РФ), но также и нарушения оспариваемым нормативным правовым актом других прав местного самоуправления.

Однако в практике отечественного судопроизводства встречается немало примеров игнорирования публичных интересов муниципальных образований. Приведем некоторые наиболее актуальные примеры.

**1. Передача имущества в процессе разграничения публичных полномочий.** В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.2007 № 828-О-П<sup>6</sup> выражена правовая позиция о том, что порядок безвозмездной передачи в муниципальную собственность находящегося в федеральной собственности имущества в связи с разграничением полномочий предполагает необходимость учета волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти и не может рассматриваться как позволяющий принимать решения о передаче имущества из федеральной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления и объективную необходимость такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

Однако на практике указанная правовая позиция практически выхолащивается.

Так, в 2009 году территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре обратилось в Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югры с иском заявлением к администрации города Сургута об обязанности принять недвижимое имущество: детский сад «Ягодка» на 100 мест, расположенный по адресу: г. Сургут, п. Юность, ул. Саянская, д. 10, в муниципальную собственность, совершить действия по включению его в реестр муниципальной собственности.

При этом здание указанного детского сада находилось в крайне плохом состоянии (отсутствовала кровля, частично разрушены стены, полностью не функционировали необходимые коммуникации), а затраты на его восстановление превышали затраты на строительство нового объекта. Данные факты были зафиксированы многочисленными фотографиями и актами обследования. В связи с этим исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления города отказался принять в муниципальную собственность указанный объект.

Арбитражный суд ХМАО, рассматривая дело по существу, не учел указанные обстоятельства, проигнорировал представленные доказательства невозможности эксплуатации объекта по его прямому назначению и в своем решении от 13.02.2009 № А75-7117/2008<sup>7</sup> указал, что определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П, содержащее толкование указанной нормы, к спорным правоотношениям сторон арбитражным судом не применяются, поскольку к моменту вступления их в силу спорное имущество уже относилось к муниципальной собственности в соответствии с законом. В связи с этим суд удовлетворил требования федерального агентства и обязал органы местного самоуправления принять данный объект и включить его в реестр муниципальной собственности.

Следует отметить, что после исполнения указанного судебного решения органы местного самоуправления города были вынуждены снести данный объект, поскольку он угрожал жизни и здоровью граждан, а сам он в установленном порядке был признан не подлежащим восстановлению.

**2. Восстановление на работе муниципальных служащих.** Согласно решению Сургутского городского суда от 17.05.2005<sup>8</sup> был восстановлен на работе муниципальной служащий администрации города Сургута, уволенный ранее по собственному желанию. При этом

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 25 января. № 15.

<sup>5</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. 2007. 8 декабря. № 276.

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного...» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 2. Ст. 129.

<sup>7</sup> Материалы дела размещены на официальном сайте Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по адресу: <http://kad.arbitr.ru/Card/0a0a5f0a-000c-4ca9-8c03-8af6b06a747e>

<sup>8</sup> Материалы дела хранятся в правовом управлении Администрации города Сургута. В дальнейшем это решение отменено постановлением Восьмого апелляционного суда от 01.10.2015 № А75-442/2015 // Официальный сайт Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/dd85ad04-4d17-48ba-a9fd-1b969c3522ae>

основанием для восстановления послужило заключение судебно-психиатрической экспертизы.

Согласно указанному заключению было установлено, что в момент написания заявления об увольнении у истца наблюдались признаки обострения хронического психиатрического расстройства, что лишало его способности понимать значение своих действий в момент написания заявления об увольнении.

Парадокс вышеуказанной ситуации заключается в том, что суд, установив факт психической болезни человека, восстанавливает его как муниципального служащего на прежнее место работы в связи с нарушением его прав при увольнении по собственному желанию.

К сожалению, на тот момент отсутствовал утвержденный на федеральном уровне Перечень заболеваний, препятствующих нахождению на должностях муниципальной службы<sup>9</sup>, что явилось бы основанием (в случае наличия у восстановленного сотрудника такого заболевания, которое включено в Перечень) для прекращения трудовых отношений по ст. 77 Трудового кодекса РФ<sup>10</sup>. В связи с чем после восстановления на работе в администрации города продолжал работать человек, от которого в отношении сотрудников, работавших с ним, и в отношении посетителей можно было ожидать непредсказуемых и агрессивных действий (что неоднократно им и демонстрировалось).

Администрация города была вынуждена вначале принять меры по максимальному ограничению контактов данного сотрудника с другими гражданами на рабочем месте, а затем провести мероприятия по сокращению численности своих работников для прекращения трудовых отношений с данным сотрудником по инициативе работодателя. На этот раз увольнение благополучно состоялось.

*3. Максимальное уменьшение подлежащей уплате суммы неустойки за ненадлежащее исполнение должниками обязательств по договорам аренды земельных участков.* Суды, фактически признавая ненадлежащее исполнение арендаторами земельных участков взятых на себя обязательств по договорам аренды (несвоевременное и не в полном объеме внесение арендной платы), при принятии решения о взыскании неустойки, расчет которой производится муниципалитетом в соответствии с заключенным договором, максимально снижают ее сумму.

При этом, реализуя свое право, установленное п. 1 ст. 333 ГК РФ<sup>11</sup> (если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства, суд вправе уменьшить неустойку), решая вопрос о неустойке, суды руководствуются п. 42 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 68 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>12</sup>, в соответствии с которым «категориями для установления несоразмерности могут быть: чрезмерно высокий процент неустойки, значительное превышение размера неустойки над суммой возможных убытков, вызванных нарушением обязательства, длительность неисполнения обязательств и другие». Представляется, что такие «категории» являются устаревшими, не правовыми, а философскими («чрезмерно высокий», «значительное превышение»), дающими право судьям действовать на усмотрение без ограничения пределов, вопреки нормам, содержащимся в договоре.

Вполне естественно, что на практике возникает необходимость конкретизации применяемых судами оценочных категорий: что понимается под высоким процентом неустойки? что такое значительное превышение неустойки над суммой возможных убытков? что значит длительность неисполнения обязательства? В противном случае возможно злоупотребление правом в виде произвольного толкования установленных законом норм.

Такая практика порождает легитимизацию неисполнения арендаторами принятых обязательств по договору и сводит на нет право взыскания муниципалитетами неустойки в силу п. 1 ст. 329 ГК РФ, поскольку фактически исполнение обязательства в судебном порядке в этом случае не обеспечивается. Это приводит к тому, что арендаторы пользуются подобной судебной практикой как возможностью получения «беспроцентного кредита» за счет средств местного бюджета: не платят арендную плату вообще, пока ее не взыщет суд, который освободит их от уплаты штрафных санкций или уменьшит их до минимума, не способного выполнять функцию обеспечения исполнения обязательства.

Примером сказанному является решение Сургутского городского суда от 20.08.2013 по делу № 2-5413/2013<sup>13</sup>, когда суд посчитал требования Администрации города к арендатору земельного участка обоснованными, доказанными, принял за основу расчеты истца (администрация города Сургута) по задолженности арендной платы и неустойки, так как они не противоречат условиям договора, но в итоге, по основаниям, указанным выше, снизил неустойку в десятки раз: с 1 040 152,95 рубля до 25 000 рублей.

В результате бюджет города недополучил 1 015 152,95 рубля, которые могли быть потрачены на реализацию необходимых городу проектов.

<sup>9</sup> Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14.12.2009 № 984н // Российская газета. 2010. 22 января. № 12.

<sup>10</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.

<sup>11</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>12</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 68 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 10 августа. 13 августа.

<sup>13</sup> Официальный сайт Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [Электронный ресурс]. URL: [http://surggor.hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo#{"tab": "general\\_search"; form\\_values": {"case\\_\\_CASE\\_NUMBERSS": "2-5413/2013"}}](http://surggor.hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo#{)

Однако следует отметить, что, если должником по какому-либо обязательству является орган местного самоуправления либо муниципальная организация, вся сумма долга и штрафные санкции взыскиваются в полном объеме. Примером может служить решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 20.09.2010 № А75-6330/2010<sup>14</sup>.

Та же ситуация наблюдается в случае взыскания средств местного бюджета в интересах отдельных граждан, предпринимателей или юридических лиц: суды не применяют нормы о возможности снижения размера штрафов и неустоек и взыскивают с органов местного самоуправления максимально возможные суммы. Так, например, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.01.2011 № 11680/10 указано, что факт недостаточного финансирования местной администрации со стороны публично-правового образования не может служить основанием снижения неустойки в соответствии со ст. 333 ГК РФ<sup>15</sup>. Аналогичной позиции придерживаются арбитражные суды и при взыскании процентов за использование денежных средств в сфере арендных отношений<sup>16</sup>.

**4. Признание права собственности на самовольную постройку.** Градостроительным кодексом Российской Федерации<sup>17</sup>, Федеральным законом от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»<sup>18</sup>, Земельным кодексом Российской Федерации<sup>19</sup> самовольное строительство запрещено.

В соответствии со ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность должна осуществляться с соблюдением требований технических регламентов, требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, требований охраны окружающей среды и экологической безопасности.

При этом в числе основных принципов законодательства о градостроительной деятельности выделены такие, как: единство требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений и их ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности, ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным на-

рушением градостроительных и строительных норм и правил, является в силу ч. 1 ст. 222 ГК РФ самовольной постройкой и подлежит сносу осуществившим ее лицом и за его счет, кроме случаев, предусмотренных законом.

Конкретизация применения указанных положений в процессе принятия судами решений, содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»<sup>20</sup>. В соответствии с разъяснениями, содержащимися в документе, рассматривая иски о признании права собственности на самовольную постройку, суд устанавливает, допущены ли при ее возведении существенные нарушения градостроительных и строительных норм и правил, создает ли такая постройка угрозу жизни и здоровью граждан. С этой целью суд при отсутствии необходимых заключений компетентных органов или при наличии сомнения в их достоверности, вправе назначить экспертизу по правилам процессуального законодательства. Отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в иске о признании права собственности на самовольную постройку. В то же время суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию.

Согласно указанному совместному Постановлению пленумов, если иное не установлено законом, иск о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению при установлении судом того, что единственными признаками самовольной постройки являются отсутствие разрешения на строительство и/или отсутствие акта ввода объекта в эксплуатацию, к получению которых лицо, создавшее самовольную постройку, предпринимало меры. В этом случае суд должен также установить, не нарушает ли сохранение самовольной постройки права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает ли угрозу жизни и здоровью граждан.

Между тем при принятии решения о признании права собственности суды руководствуются исключительно отсутствием нарушения прав и охраняемых законом интересов других лиц и тем, что объект не соз-

<sup>14</sup> Официальный сайт Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [Электронный ресурс]. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/37201538-f30e-4721-b88e-b49629f44bab/A75-6330-2010\\_20100920\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/37201538-f30e-4721-b88e-b49629f44bab/A75-6330-2010_20100920_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf)

<sup>15</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.01.2011 № 11680/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 4.

<sup>16</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.09.2015 № Ф09-5833/15 по делу № А07-27696/2014 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>17</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Часть I. Ст. 16.

<sup>18</sup> Об архитектурной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 17 ноября 1995 года (в ред. от 19.07.2011) № 169-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4473.

<sup>19</sup> Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>20</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. № 109.

дает угрозу жизни и здоровью граждан, практически не устанавливая факты, свидетельствующие о том, «предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию». Таким образом, не учитываются все имеющиеся доказательства в нарушение разъяснений, изложенных в совместном Постановлении пленумов.

А это, в свою очередь, рождает не только нарушение интересов муниципального образования, но и способствует выстраиванию коррупционной цепочки. Так, в случае существования сговора между должностным лицом и застройщиком, даже в случае разоблачения и увольнения соответствующего муниципального служащего у самовольного строителя есть возможность легализовать свое строение в судебном порядке. Очевидно, что такая ситуация не способствует ни наведению порядка в сфере градостроительства, ни пресечению незаконных действий и коррупционно опасных связей в этой сфере. Кроме того, анализ судебной практики позволяет сделать следующие выводы:

1) право собственности на самовольную постройку зачастую поставлено в зависимость от прав на земельный участок, на котором она создана (решение Сургутского городского суда от 24.08.2012 по делу № 2-382/2012<sup>21</sup>);

2) легализация самовольного строения судами ставит добросовестного застройщика, получающего необходимые для строительства документы, в неравное положение по сравнению с самовольным застройщиком, который не выполнил установленные законом требования, однако затем в судебном (а по сути, в искусственно упрощенном порядке) узаконит свои самовольные действия и постройку без надлежащих разрешений<sup>22</sup>;

3) при принятии решений судом не учитывается соответствие самовольной постройки генеральному плану застройки муниципального образования, который является основным градостроительным документом о градостроительном планировании развития территории, осуществляемом прежде всего в целях обеспечения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности<sup>23</sup>.

Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на предусмотренные в законодательстве нормы о защите прав и интересов местного самоуправления, эти права и интересы зачастую не защищаются на практике наравне с правами других субъектов правоотношений. Вероятно, для изменения ситуации необходимо не только соблюдение принципов равноправия субъектов правоотношений, но и изменение эмоционально-отрицательного отношения к органам местного самоуправления (сформированного в немалой мере на основе крайне негативного освещения их деятельности в СМИ), как со стороны населения, так и со стороны органов правосудия.

<sup>21</sup> Материалы дела хранятся в правовом управлении Администрации города Сургута.

<sup>22</sup> Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30.04.2015 по делу № А75-442/2015 // Официальный сайт Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/dd85ad04-4d17-48ba-a9fd-1b969c3522ae>

<sup>23</sup> См., например: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.10.2015 № 13АП-18602/2015 по делу № А56-18981/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

## Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы

**Зюзин Сергей Юрьевич**, кандидат экономических наук, доцент, первый заместитель министра по делам территориальных образований Саратовской области  
[vestnikpags@mail.ru]

410042, Россия, г. Саратов, ул. Московская, 72

*Рассматриваются изменения законодательства в сфере местного самоуправления. Анализируются возможности влияния региональной власти на развитие местного самоуправления. Автором постулируется необходимость стабильности законодательной базы для получения определенного опыта и определения дальнейших преобразований.*

**Ключевые слова:** разграничение полномочий, местное самоуправление, опыт Саратовской области, уровни публичной власти.

### Improving Delimitation of Powers between the Levels of Public Power – Issues and Prospects

**Zuzin Sergey Yu.**, Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor, First Deputy Minister for Territorial Formations Affairs of the Saratov Region  
[vestnikpags@mail.ru]

410042, Russia, Saratov, Moskovskaya Str., 72

*Modifications in local government legislation are considered. Opportunities for regional authorities to affect local government development are analyzed. The author postulates the need for stability of the legal basis to gain certain experience and determine further reforms.*

**Key words:** delineation of authorities, local government, the Saratov Region experience, public authority levels.

Продолжающиеся изменения законодательства в сфере местного самоуправления ставят и органы государственной власти регионов, и органы местного самоуправления перед необходимостью постоянного совершенствования своих правовых актов. 2016 год начался с «юбилея» для органов местного самоуправления — вступила в силу 100-я редакция Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). При этом отмечается повышение внимания к вопросам местного самоуправления со стороны федеральной власти, что свидетельствует о понимании важности этого уровня публичной власти для направленного развития государства.

Решается ряд накапливавшихся годами проблем, решаются ставившиеся представителями муниципального сообщества вопросы — например, несоответствия перечня вопросов местного значения сельских поселений возможностям для их решения<sup>2</sup>. Однако многие решения носят половинчатый характер и не всегда достигают заявленной цели.

Ранее действовавшие редакции закона серьезно ограничивали возможности влияния региональной власти на развитие местного самоуправления. Фактически вся структура местной власти отдавалась на откуп непосредственно муниципалитетам. В новой же редакции возрастает роль органов государственной

власти субъектов РФ на определение наиболее существенных для развития муниципалитетов аспектов.

Однако необходимо отметить, что активно вносимые в законодательство изменения, отсутствие стабильного разграничения полномочий между уровнями публичной власти приводят к невозможности как для муниципалитетов, так и для регионов планировать развитие не только на стратегическую, но даже и на краткосрочную перспективу. Ярким примером в данной ситуации является разграничение полномочий в сфере дорожной деятельности на территориях сельских поселений.

Дорожная деятельность в отношении дорог местного значения в границах населенных пунктов всегда — с первой редакции Федерального закона № 131-ФЗ — относилась к вопросам местного значения поселений. Неизбежно возникал вопрос недостаточности средств в местных бюджетах, отсутствия кадровых и технических возможностей для его решения, особенно на территориях сельских поселений. В 2013 году был принят региональный закон о дифференцированных нормативах отчислений в бюджеты муниципальных образований Саратовской области от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации<sup>3</sup>. Такие нормативы были установлены в зависимости от протяженности автомобильных дорог в гра-

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 30.12.2015 № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Беликов П.П., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». 2-е изд., перераб. и доп. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2012.

<sup>3</sup> Закон Саратовской области от 25.11.2013 № 206-ЗСО (ред. от 04.03.2015) «О дифференцированных нормативах отчислений в бюджеты муниципальных образований Саратовской области от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации».

ницах населенных пунктов поселений в размере от 0,0010% для Большекараевского муниципального образования Романовского муниципального района до 0,1702% для г. Вольска<sup>4</sup>. Органы местного самоуправления сельских поселений впервые за долгие годы получили возможность заняться приведением дорог в селах в надлежащее состояние. Администрации начали планировать работы с учетом предстоящих поступлений, начали оформление дорожной сети для того, чтобы в последующие годы увеличить поступления средств в местные бюджеты. В среднем бюджеты сельских поселений получили почти по одному миллиону рублей (от 400 тыс. рублей для небольших поселений до 3 млн рублей для крупных) — понимая, что средний бюджет сельского поселения составлял около полутора миллионов рублей в год, можно представить, насколько возросли у органов местного самоуправления возможности для решения вопросов, наиболее значимых для жителей.

Однако уже в мае 2014 года ситуация существенно изменилась. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ<sup>5</sup>, с одной стороны, реализовал давние просьбы сельских муниципалитетов, уменьшив для них в 3 раза перечень вопросов местного значения (с 39 до 13 позиций), с другой — исключил из перечня вопросов и вопрос, к решению которого они только за полгода до этого смогли приступить — вопрос дорог, отдав его на районный уровень.

Органам государственной власти регионов этот Федеральный закон дал возможность самостоятельно перераспределять вопросы между муниципальными образованиями, чем после очень оживленного обсуждения с привлечением руководителей и депутатов муниципалитетов всех уровней, ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области», областных депутатов и экспертного сообщества и воспользовались в Саратовской области, оставив вопрос дорог за уровнем сельских муниципалитетов. За ними же и были закреплены доходы от акцизов на очередную 2015 год.

За два года были сделаны серьезные шаги к решению дорожного вопроса внутри сел. Понятно, что заасфальтировать все — при условии, что более 15 лет средства на ремонт практически не выделялись — быстро не получится, но обеспечить проезд сельские главы смогли. Не вызывая в это время нареканий и тема расчистки дорог в зимнее время — сельскому главе удобнее заключить договор с местным предпринимателем, проконтролировать его исполнение.

Но на федеральном уровне снова «изменилась концепция» — по итогам заседания президиума Государственного Совета по вопросам совершенствования сети автомобильных дорог родилось поручение Президента России<sup>6</sup> о «повышении эффективности использования средств муниципальных дорожных фондов за счет укрупнения этих фондов до уровня муниципальных районов и городских округов. Соответственно и вопрос местного значения, и отчисления от акцизов были у сельских поселений изъяты<sup>7</sup>. Таким образом, планам ремонта дорог в селах, разрабатывавшимся и депутатским корпусом, и администрациями поселений, не суждено было реализоваться.

Аналогичная ситуация и с полномочиями муниципалитетов в сфере земельных отношений. Долгое время ставился вопрос о несовпадении уровней публичной власти, являющихся выгодоприобретателем от распоряжения землей и имеющих полномочия по распоряжению ею, когда земельными участками, собственностью на которые не разграничена, распоряжались районные администрации, а доходы получали бюджеты поселений<sup>8</sup>. В 2014 году<sup>9</sup> полномочия по управлению неразграниченными землями получили органы местного самоуправления поселений, однако уже в конце ноября<sup>10</sup> было принято решение о том, что средства от такого управления на территориях сельских поселений поступают в бюджеты муниципальных районов. Более того — в отличие от полномочий по решению вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, полномочия по распоряжению земельными участками, собственностью на которые не разграничена, не могут быть переданы органами местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 указанного Федерального закона<sup>11</sup>. Не в полной мере урегулирован и вопрос в непосредственно связанной с распоряжением землей сфере градостроительного планирования — несмотря на передачу в отношении сельских поселений данного вопроса местного значения на уровень муниципального района, вопрос о том, какой именно уровень местного самоуправления должен проводить публичные слушания, до сих пор четкого ответа не получил.

При этом вопросы дорог и земли имеют непосредственное влияние на уровень инвестиционной привлекательности территории. При внедрении Стандарта деятельности органов местного самоуправления

<sup>4</sup> URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/saratov/510107/#ixzz40VxvQIEv> (дата обращения: 18.02.2016).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «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» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47010#assignment-14> (дата обращения: 24.02.2016).

<sup>7</sup> Закон Саратовской области от 25 ноября 2015 г. № 148-ЗСО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Саратовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Зюзин С.Ю. Чтобы местное самоуправление не превратилось в фикцию // Самоуправление. 2012. № 6–7. С. 50–51.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Федеральный закон от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015.

Саратовской области по обеспечению благоприятного инвестиционного климата особое внимание уделяется упрощению процедур и сокращению сроков при предоставлении земельных участков потенциальным инвесторам. Доходы от продажи и использования земель, земельный налог также являются одним из важнейших источников пополнения местных бюджетов.

Удовлетворенность же населения качеством автомобильных дорог, по результатам оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Саратовской области, проводимой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации<sup>12</sup> «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», по итогам 2014 года составляла от 20 до 60% опрошенных в районах области, достигнув максимального значения — 80% — в компактном ЗАТО «Михайловский». При этом в 6 муниципальных районах (из 38) не были достигнуты пороговые значения этого кри-

терия оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных районов (30%) и городских округов (40%)<sup>13</sup>.

Эти же вопросы имеют серьезное влияние на достаточно длительную перспективу, то есть должны учитываться в стратегии развития территории. В сложившейся ситуации представляется, что рациональнее было бы не менять законодательство, по крайней мере в части разграничения полномочий и доходных источников между уровнями власти, несколько раз в год, а дать возможность органам государственной власти регионов и муниципалитетам поработать в условиях стабильной законодательной базы, и только после наработки определенного опыта (например, в межбюджетных отношениях таким периодом считается три года) делать какие-то выводы о необходимости преобразований. Именно такой вариант даст возможность органам местного самоуправления обратить внимание на перспективы развития муниципальных образований.

#### Литература

1. Беликов П.П., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 2-е изд., перераб. и доп. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2012.
2. Зюзин С.Ю. Чтобы местное самоуправление не превратилось в фикцию // Самоуправление. 2012. № 6–7. С. 50–51.
3. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2015.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> URL: <http://saratov.gov.ru/banners/polls/> (дата обращения: 24.02.2016).

## К вопросу участия органов местного самоуправления в организации деятельности по сбору твердых коммунальных отходов на территории муниципального образования

Коростелева Марина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
[korostelevamv@mail.ru]  
400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8

*В статье исследуется влияние характера формы собственности расположенных на его территории земельных участков на процесс решения закрепленных за муниципальным образованием вопросов местного значения. Данный вопрос рассмотрен на примере участия муниципального образования в организации деятельности по сбору твердых коммунальных отходов на своей территории.*

**Ключевые слова:** муниципальное образование, вопросы местного значения, твердые коммунальные отходы.

### Revisiting Participation of Local Government Authorities in the Organization of Activities for Collection of Solid Municipal Waste in the Territory of a Municipal Formation

Korosleteva Marina V., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Volgograd Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation  
[korostelevamv@mail.ru]  
400131, Russia, Volgograd, Gagarina Str., 8

*Under current law, the territory of the municipality includes all the lands, regardless of ownership. In the article the question, how does this affect the decision by local governments of questions of local value. This issue is discussed on the example of the participation of the municipality in organizing collection of municipal solid waste in its territory.*

**Keywords:** municipality, questions of local value, municipal solid waste.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> закрепил исчерпывающий перечень видов муниципальных образований и критерии определения их территорий. На основе принятых в субъектах Российской Федерации «региональных» законов о наделении муниципальных образований соответствующим статусом и об установлении границ их территорий сформирована территориальная организация местного самоуправления. Подавляющее большинство муниципальных образований в Российской Федерации получили статус поселений. В системе территориальной организации местного самоуправления поселения играют весьма важную роль. Они обеспечивают относительно равномерное заселение территории субъекта Российской Федерации, ее хозяйственное освоение и поддержание в таком освоенном состоянии. Кроме того, именно поселения названы в Конституции Российской Федерации в качестве основных территориальных единиц, в границах которых и осуществляется местное самоуправление (часть 1 статьи 131). Они, как наиболее приближенные к населению, способны обеспечить решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций<sup>2</sup>.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующе-

го поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. При этом в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Вместе с тем для реализации закрепленных за муниципальным образованием полномочий характер формы собственности расположенных на его территории земельных участков играет определяющую роль.

Так, например, Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>3</sup> относит к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов на своих территориях. Аналогичные полномочия на территориях сельских поселений осуществляют органы местного самоуправления муниципального района, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что субъекты Российской Федерации, как правило, закрепляют в своих законах данный вопрос в качестве вопроса местного значения сельского поселения. Этот подход представляется верным, поскольку Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов имеет самое непосредственное отношение к обеспечению жизнедеятельности населения конкретной территории<sup>4</sup>.

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

<sup>2</sup> См.: Джагарян Н.В., Гурнак Е.В. Интегративная роль муниципального права в правовом регулировании градостроительных отношений: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 46–50.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>4</sup> См.: Гейт Н.А. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 15–19.

Твердые коммунальные отходы — это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

В статье 13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ закреплено, что территории муниципальных образований должны регулярно очищаться от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Причем до 1 января 2016 года данный закон закреплял, что организацию этой деятельности на муниципальной территории осуществляют именно органы местного самоуправления. Но в настоящее время он содержит лишь положение о том, что организация деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с его нормами. Действительно, в целях решения данного вопроса местного значения в муниципальном образовании должна быть налажена стабильно и согласованно работающая система мер своевременного и бесперебойного сбора и вывоза твердых коммунальных отходов, а также (если это муниципальный район или городской округ) производства их утилизации и переработки. Вместе с тем при определении круга полномочий органов местного самоуправления в данной области необходимо принимать во внимание компетенцию иных территориальных уровней публичной власти в этой области, а также обязанности по обращению с отходами, возложенные на участников гражданского оборота. Задача органов местного самоуправления в области обращения с отходами заключается в оказании организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от отходов. Эти условия создаются в том числе и для функционирования организаций, осуществляющих сбор, вывоз, утилизацию и переработку твердых коммунальных отходов.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 13.10.2015 № 26-П<sup>5</sup> отметил, что в системе действующего правового регулирования отнесение к вопросам местного значения организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления обязанностей, касающихся

проведения очистки территории муниципального образования от загрязнения отходами. Необходимо обязательно принимать во внимание характер формы собственности расположенных на территории конкретного муниципального образования земельных участков, а также обязанности по обращению с отходами, которые возлагаются на юридические лица и физических лиц как на субъектов природопользования.

Соответствующая позиция Конституционного Суда нашла отражение и в представленных ему в порядке ответов на запросы отзывах полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Из полученных отзывов можно сделать вывод о том, что вопрос о субъекте исполнения обязанности по непосредственному устранению захламления на расположенном на территории муниципального образования земельном участке (в том случае, если виновное в причинении вреда лицо не установлено), должен разрешаться на основе определения его правообладателя. Причем это не зависит от вида отходов, которые несанкционированно размещены на данном земельном участке.

Кроме того, Конституционный Суд уже обращал внимание, что термин «организация», используемый в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности<sup>6</sup>. Иначе допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым — вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

Тем не менее в практике правоприменения до недавнего времени встречались ситуации, когда обязанность обеспечить ликвидацию несанкционированного складирования отходов на земельных участках, расположенных на территории муниципального образования, возлагалась именно на органы местного самоуправления независимо от принадлежности данных участков, если лица, виновные в их загрязнении, не были установлены. Финансовое бремя, таким образом, возлагалось на органы местного самоуправления без учета закрепленного в Конституции принципа разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и без учета вытекающих из пользования земельными участками публично-правовых обязанностей субъектов соответствующих правоотношений.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 42. Ст. 5858.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190.

Категоричное возложение на муниципальные образования обязанности по проведению сбора и вывоза отходов, неправомерно размещенных неустановленным лицом на расположенных на их территории землях любой формы собственности, влечет нарушение установленного в нормах Федерального закона от 06.10.2003

№ 131-ФЗ запрета органам местного самоуправления в случаях, не предусмотренных федеральными законами, участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им, а также решать вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти, за счет доходов местных бюджетов.

#### Литература

1. Джагарян Н.В., Гурнак Е.В. Интегративная роль муниципального права в правовом регулировании градостроительных отношений: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 46–50.
2. Гейт Н.А. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 15–19.

## Формирование муниципальной земельной собственности и организация ее эффективного использования

**Липски Станислав Анджеевич**, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права, Государственный университет по землеустройству  
[lipski-sa@yandex.ru]  
105064, Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15

*В статье рассмотрены процесс формирования муниципальной земельной собственности и решения, принятые законодателем для обеспечения максимизации доходов от ее использования и реализации. При этом вскрыт ряд проблем, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по предоставлению земельных участков гражданам и юридическим лицам, переходом в муниципальную собственность невостребованных земельных долей и другими процессами, развивающимися в земельно-имущественном комплексе на муниципальном уровне. Сделан вывод, что для эффективной реализации местных полномочий в данной сфере требуются законодательные решения, в том числе и по корректировке законодательства.*

**Ключевые слова:** земельное законодательство, органы местного самоуправления, предоставление земельных участков, земельные доли, земельный налог.

### Formation of Municipal Land Property and Organization of Its Effective Use

**Lipski Stanislav A.**, Doctor of Economics, Assistant Professor, Head of the Land Law Department, State University for Land Use Planning  
[lipski-sa@yandex.ru]  
105064, Russia, Moscow, Kazakova Str., 15

*The article considers the process of forming municipal land ownership and decisions adopted by the legislator for ensuring maximum income from its use and realization. Therewith, a number of issues has been revealed, related to realization by local government authorities of powers to provide land plots to citizens and legal entities, transfer into municipal ownership of unclaimed land shares and other processes developing in the land property complex at the municipal level. Conclusion has been made that, for effective realization of local powers in this area, required are legislative decisions, including those on legislation adjustment.*

**Keywords:** land legislation, local government authorities, provision of land plots, land shares, land tax.

На протяжении всего постсоветского периода местные органы обладают ключевыми полномочиями в отношении как правил использования земельных участков (например, утверждая правила землепользования и застройки — далее ПЗЗ), так и их предоставления гражданам и юридическим лицам. Это было и сейчас закреплено земельными кодексами 1991 и 2001 годов<sup>1</sup> (далее, соответственно, ЗК РСФСР и ЗК РФ) и специализированными нормативными правовыми актами<sup>2</sup>.

В данной статье рассмотрено, как за это время происходило формирование муниципальной земельной собственности и какие решения приняты законодателем для обеспечения максимизации доходов от ее использования и реализации.

В отношении **формирования муниципальной земельной собственности** следует отметить, что уже упомянутый ЗК РСФСР (учитывая момент его принятия) еще не предусматривал муниципальную собственность на землю, а лишь государственную, колхозно-ко-

<sup>1</sup> Статьи 11, 13, 18–20 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс»; ст. 11, 29 (до 1 марта 2015 г.), 39.2 (с 1 марта 2015 г.) Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с послед. дополн. и изм.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс»; п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс»; п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» (утратило силу) // СПС «КонсультантПлюс».

оперативную, частную и коллективно-долевою<sup>3</sup>. И даже после того, как принятая на референдуме 1993 года Конституция Российской Федерации определила муниципальную собственность как один из видов собственности на землю<sup>4</sup>, процесс ее формирования не был начат в силу того, что согласно другому конституционному положению порядок и условия пользования землей определяются только федеральным законом<sup>5</sup>, а вплоть до рубежа XX–XXI веков принять такой закон не удалось.

Необходимые законодательные условия для формирования муниципальной земельной собственности возникли только в 2001 году с принятием ЗК РФ и Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю»<sup>6</sup> (далее — Закон о разграничении госземсобственности).

Основаниями возникновения права муниципальной собственности на землю стали:

1) признание соответствующих земель и земельных участков муниципальной собственностью федеральными законами или принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

2) возникновение данного права в результате разграничения государственной собственности на землю;

3) приобретение муниципальным образованием земельных участков по основаниям, установленным гражданским законодательством;

4) безвозмездная передача земель и земельных участков, находящихся в государственной собственности, в том числе для их последующего бесплатного предоставления гражданам. Также допускается безвозмездная передача земельных участков, находящихся в собственности одного муниципального образования, в собственность другого муниципального образования (при этом следует учитывать двухуровневость современного отечественного муниципального устройства, когда городские и сельские поселения входят в состав муниципальных районов);

5) отказ частных собственников от принадлежащих им земельных участков<sup>7</sup>.

Следует отметить, что к числу соответствующих федеральных законов относятся законы, регламентирующие вопросы особо охраняемых природных территорий местного значения, принадлежности муниципальным образованиям земельных участков, на которых рас-

положены пруды или обводненные карьеры и др.<sup>8</sup> Передача же федеральных земель в муниципальную собственность, хотя и носит «точечный» характер, но уже достаточно распространена<sup>9</sup>. В случае добровольного отказа от земельного участка его собственник подает соответствующее заявление в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и с даты государственной регистрации прекращения его права соответствующий участок переходит в собственность городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого участка на межселенной территории — муниципального района по месту расположения участка.

Указанные случаи, так же как и приобретение в собственность земельного участка муниципальным образованием путем совершения сделки гражданско-правового характера, в достаточной степени урегулированы законодательством, но не получили широко распространенного характера. Поэтому подробнее остановимся на двух актуальных в настоящий момент процессах: 1) возникновение муниципальной земельной собственности в результате разграничения государственной собственности на землю и 2) признание в судебном порядке муниципальной собственностью невостребованных земельных долей.

1. Процесс разграничения государственной собственности (между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями) в 90-е годы начать не удалось в силу пробельности федерального земельного законодательства. Да и первая половина «нулевых» годов характеризовалась не самым удачным законодательным решением (Закон о разграничении госземсобственности). Осуществлявшееся в период до 2006 года разграничение публичной собственности заключалось в индивидуальном определении каждого земельного участка, подлежащего отнесению к федеральной, региональной или муниципальной собственности. Для этого специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по имущественным отношениям (тогда — Минимущество России) совместно с другими федеральными органами исполнительной власти подготавливал соответствующие перечни земельных участков, и после их согласования с органами госу-

<sup>3</sup> Статья 3 ЗК РСФСР.

<sup>4</sup> Часть 2 ст. 9.

<sup>5</sup> Часть 3 ст. 36.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Статья 19 ЗК РФ.

<sup>8</sup> См., например: п. 6 ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с послед. дополн. и изм.) // СПС «КонсультантПлюс»; п. 3 и 4 ст. 7 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (с послед. дополн. и изм.) // СПС «КонсультантПлюс»; п. 10 и 11 ст. 1 Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «КонсультантПлюс»; ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См., например: распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 127-р о безвозмездной передаче земельного участка в собственность муниципального образования городского округа Саранска (Республика Мордовия) // СПС «КонсультантПлюс»; от 25 декабря 2012 г. № 2528-р о безвозмездной передаче земельного участка в собственность муниципального образования «Город Киров» // СПС «КонсультантПлюс»; от 27 июня 2013 г. № 1088-р о безвозмездной передаче земельных участков в собственность муниципального образования Пряжинский национальный муниципальный район Республики Карелия // СПС «КонсультантПлюс».

дарственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления они утверждались Правительством Российской Федерации<sup>10</sup>.

Такая процедура была весьма сложной, она требовала больших технических, временных и финансовых затрат (учитывая, что неприватизированные, то есть подлежащие разграничению, земли составляют более 90% территории Российской Федерации, а индивидуально определить требовалось каждый участок). Даже по оптимистичным подсчетам, для завершения этой процедуры требовалось не менее 20–25 лет. Но, как показала практика, и этот срок был слишком оптимистичным.

Поэтому было решено отказаться от такой процедуры разграничения, и в 2006 году закон о разграничении госземсобственности был признан утратившим силу, а нормы — основания указанного разграничения были в весьма упрощенном виде перенесены в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (он был дополнен ст. 3.1, нормами которой в настоящее время и регулируется разграничение государственной собственности на землю<sup>11</sup>).

В результате данный процесс ускорился, но в настоящее время он все еще продолжается (так, к 2013 году половина территории, для которой требуется такое разграничение, оставалась не охваченной этим процессом, а к 2014 году — уже менее 45%). При этом в отношении формирования муниципальной собственности наблюдаются самые низкие темпы — 0,41% от общей площади земель, подлежащих разграничению (6,4 млн га), тогда как абсолютное большинство уже отнесенных к определенному уровню публичной земельной собственности составила федеральная собственность — 54,67% (862,1 млн га). Значительно более высокие темпы формирования федеральных земель объясняются тем, что в силу закона к собственности Российской Федерации относятся все лесные участки в составе земель лесного фонда, а земли указанного фонда являются преобладающей по суммарной площади категорией земель (65,6% общей территории страны)<sup>12</sup>.

2. Что касается возникновения муниципальной земельной собственности за счет невостребованных земельных долей, то этот процесс идет с 2011 года<sup>13</sup>, хотя сами такие доли как явление существуют уже не одно десятилетие (они были образованы в результате массовой приватизации сельскохозяйственных угодий в 1992–1993 годах, когда в частную собственность почти 12 млн человек перешло более 115 млн га сельскохозяйственных угодий; примерно четвертую часть из них составляли лица, за все это время не осуществившие никаких юридически значимых действий со своими долями<sup>14</sup>).

Для решения проблемы невостребованных земельных долей до перехода к практике признания их по суду муниципальной собственностью выдвигались различные предложения (выкуп долей в государственную собственность, признание их выморочным имуществом, то есть федеральной собственностью и др.), которые оказались нереализуемыми. Теперь же для органов местного самоуправления имеется основанная на законе возможность составить списки таких невостребованных долей и после ряда процедур (в том числе судебных) признать их муниципальной собственностью. При этом у этих органов возникают следующие права и обязанности в отношении таких земельных долей:

— обязанность опубликовать (в течение месяца) в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации, и разместить на своем официальном сайте в сети «Интернет» (при его наличии) информацию о возможности приобретения земельной доли;

— право продать (в течение 6 месяцев) такую земельную долю сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим земельный участок, находящийся в долевой собственности, по их желанию (по цене, составляющей 15% от кадастровой стоимости);

— обязанность выделить (в течение года, если такая доля не продана указанным сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству) земельный участок в счет принадлежащих ему земельной доли или земельных долей. Выдел земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется по правилам, установленным для выдела земельных долей, находящихся в частной собственности, но в первую очередь из неиспользуемых земель и земель худшего качества. Также при этом не могут быть нарушены общие требования к вновь образуемым земельным участкам.

Процесс перехода прав на земельные доли к муниципальной собственности (а также развивающийся параллельно ему — к сельскохозяйственным предприятиям) уже дает определенные результаты. Так, если в момент образования земельных долей их собственниками стали почти 12 млн человек, то к настоящему времени таких собственников уже меньше 9 млн. Вместе с тем значение передачи по суду невостребованных земельных долей в муниципальную собственность все-таки не следует преувеличивать и воспринимать этот способ решения проблемы таких долей и одновременно формирования муниципальной земельной собственности как сравнительно простой («суды лишь оформят все предлагаемые местными органами решения»). Так, к 2015 го-

<sup>10</sup> См.: постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности» (утратило силу) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году. М.: Росреестр, 2014. С. 55–56.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Липски С.А. Актуальные проблемы государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2006. № 8. С. 56–63.

ду суммарная по Российской Федерации площадь нево-стребованных земельных долей (включенных органами местного самоуправления в соответствующие списки) составила 18,15 млн га, тогда как суммарная площадь таких долей, признанных невостребованными на основании решений судов, составила лишь 3,6 млн га (то есть пятую часть)<sup>15</sup>.

**Земельные доходы муниципальных образований** представлены средствами, полученными от продажи (предоставления в аренду) земельных участков и взимания земельного налога.

Причем для современного местного земельно-имущественного комплекса факт возникновения права муниципальной собственности не всегда так уж важен, поскольку распоряжение земельными участками и зачисление в муниципальные бюджеты земельных платежей осуществляется не только за земли, находящиеся в муниципальной собственности.

Так, органы местного самоуправления осуществляют предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, собственность на которые не разграничена (а это почти 700 млн га — более 48% общей площади земельного фонда страны). В 2015 году в этом отношении произошло существенное изменение — вступили в силу новые правила предоставления земельных участков (глава V.1 ЗК РФ)<sup>16</sup>. И если до этого предоставление таких участков осуществлялось органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (иной порядок действовал лишь в сфере автомобильных дорог и дорожной деятельности), то теперь указанные полномочия подлежат передаче на уровень поселений (при условии утверждения для них ПЗЗ).

Однако возложение на органы местного самоуправления поселений новой функции предъявляет дополнительные требования к их кадровым, финансовым и организационно-техническим возможностям. Причем с 1 марта 2015 г. законодатель предусмотрел обязательность аукционной процедуры предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам (все допускаемые исключения из этого требования указаны непосредственно в ЗК РФ, тогда как ранее органы местного самоуправления самостоятельно решали, обязательны ли торги)<sup>17</sup>.

Кроме того, изменение полномочий по предоставлению земельных участков в земельном законодательстве не повлекло за собой аналогичных изменений в бюджетном законодательстве (доходы, полученные при продаже, передаче в аренду или продаже права аренды земельных участков, государственная собственность

на которые не разграничена и расположенных в границах сельских поселений, поступают в бюджеты муниципальных районов, а если такие участки расположены в границах городских поселений — то половина полученных доходов<sup>18</sup>). В такой ситуации, когда продавец (орган местного самоуправления) не является получателем средств от продажи (сдачи в аренду) соответствующих земельных участков, не приходится рассчитывать и на его более высокую степень заинтересованности в изыскании свободных земель для предоставления гражданам и юридическим лицам. Кроме того, при этом возникает и правовая коллизия: ситуация, когда продавец (арендодатель) земельного участка — орган уровня поселения, а средства от продажи (аренды) поступают в бюджет муниципального района, не вполне соответствует положению гражданского законодательства о том, что по договору купли-продажи одна сторона (продавец) обязуется передать вещь (товар) в собственность другой стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять этот товар и уплатить за него определенную денежную сумму<sup>19</sup>.

Поэтому в вопросе соотношения компетенции органов местного самоуправления районов и поселений еще предстоит найти оптимальное соотношение.

Что касается земельного налога, то он является местным, и, как свидетельствует мировой опыт, такой налог, наряду с налогом на прочно связанные с землей объекты (единый налог на недвижимость), является финансово-экономической основой местных бюджетов. Объектом земельного налогообложения признаются все земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), за исключением изъятых из оборота и некоторых ограниченных в обороте. Поэтому в данном аспекте не имеет существенного значения, завершён ли процесс разграничения государственной земельной собственности, и вообще — кто собственник (кроме того, данный налог уплачивают также и лица, пользующиеся государственной, муниципальной или неразграниченной землей на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения).

Взимание земельного налога (уплачивается с 1992 года) сначала регулировалось Законом РСФСР «О плате за землю»<sup>20</sup>, а в 2005 году вступила в силу глава 31 Налогового кодекса Российской Федерации («Земельный налог»<sup>21</sup>). Ключевой новацией тогда стал переход к установлению налоговой базы исходя из кадастровой стоимости земельных участков. При этом возникла некоторая проблема, связанная с тем, что кадастровой

<sup>15</sup> Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. М.: Минсельхоз России, 2015. С. 23.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Липски С.А. Изменение правил предоставления земельных участков — новый шаг в развитии земельного законодательства // Аграрное и земельное право. 2014. № 7. С. 13–17; Липски С.А. Изменение подходов законодателя к компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 20–25.

<sup>18</sup> Статья 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. дополн. и изм.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Пункт 1 ст. 454 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Закон РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» (утратил силу, кроме ст. 25) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая (от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ) (с послед. дополн. и изм.) // СПС «КонсультантПлюс».

оценке подлежат только те земельные участки, которые поставлены на кадастровый учет, который в свою очередь носит добровольный характер. Это вызвало даже некоторое снижение объемов налогов поступлений в 2006 году (первый год, когда земельный налог уплачивался по новым правилам). Но в целом в современной России объемы ежегодных консолидированных поступлений земельного налога за 1994–2013 годы демонстрируют уверенный рост: 1,2 млрд руб.; 1,2; 1,3; 1,8; 6,5; 6,9; 10,9; 14,0; 16,1; 25,3; 41,6; 46,6; 48,5; 45,3 (2006 год); 68,9; 80,2; 95,2; 115,4; 122,2; 141,0; 148,2 млрд руб.<sup>22</sup>

Существенной проблемой в последние годы стало достаточно распространенное несогласие налогоплательщиков с возросшей кадастровой стоимостью (для ее определения регулярно, не реже чем раз в 5 лет, по заказу органов государственной власти независимые оценщики проводят государственную кадастровую оценку) и значительной разницей в оценке земельных участков, схожих по своим характеристикам. Конечно, законодательство предусматривает и детально регламентирует процедуры оспаривания результатов определения кадастровой стоимости<sup>23</sup>. Но более обо-

снованным представляется законодательное решение о передаче полномочий по проведению такой государственной оценки специализированным государственным учреждениям. Связанные с такой передачей унификация методов и процедур, организации оценочного процесса и контроль за его качеством будут соответствовать интересам как муниципальных бюджетов, так и налогоплательщиков.

В целом земельные отношения на муниципальном уровне становятся более упорядоченными, в первую очередь в результате формирования муниципальной земельной собственности и более подробной законодательной регламентации распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, которые находятся как в собственности соответствующих муниципальных образований, так и таких, государственная собственность на которые пока не разграничена. Однако для более эффективной реализации местных полномочий в данной сфере еще потребуются законодательные решения, в том числе и по корректировке сравнительно недавно принятых федеральных законов.

#### Литература

1. Железнов Д.С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 11. С. 43–51.
2. Костюков А.Н. Новейшая эволюция муниципального права // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 12. С. 28–32.
3. Липски С.А. Актуальные проблемы государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*. 2006. № 8. С. 56–63.
4. Липски С.А. Новый шаг в развитии законодательства о налогообложении недвижимости // *Налоги*. 2015. № 4. С. 9–13.
5. Липски С.А. Изменение подходов законодателя к компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 8. С. 20–25.
6. Липски С.А. Изменение правил предоставления земельных участков — новый шаг в развитии земельного законодательства // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 7. С. 13–17.
7. Михеева И.В., Невельская Л.А. Теория и практика местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 3. С. 19–25.
8. Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н. Региональные и местные налоговые доходы. // *Финансы*. 2008. № 4. С. 31–35.
9. Ходов А.Г. Налоги на недвижимость: зарубежный опыт, российские проблемы. // *Жилищное право*. 2009. № 2. С. 101–111.

<sup>22</sup> Липски С.А. Новый шаг в развитии законодательства о налогообложении недвижимости // *Налоги*. 2015. № 4. С. 9–13; Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н. Региональные и местные налоговые доходы // *Финансы*. 2008. № 4. С. 31–35.

<sup>23</sup> Статья 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с посл. изм. и дополн.) // СПС «КонсультантПлюс».

## Налоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии. Часть 2

**Исупова Светлана Семеновна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного управления и права, генеральный директор ООО «ЕврАКонс» Красногорского филиала РАНХиГС [issupova@evracons.com]

123298, Россия, г. Москва, ул. Маршала Бирюзова, д. 1, корпус 1А, оф. 351

*В статье дается общая характеристика правовых основ финансового обеспечения местного самоуправления в Германии, показана система финансирования общин и городов в Германии, особое внимание уделено финансированию муниципалитетов за счет налоговых поступлений.*

**Ключевые слова:** финансовая система Германии, местные налоги, промысловый налог, поземельный налог, налог с оборота, подоходный налог, муниципалитеты Германии.

### Tax Sources of Financing Municipalities in Germany. Part 2

**Issupova Svetlana S.**, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Faculty of Public Administration and Law, General Director of "EvrAKons" LLC of the Krasnogorsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

[issupova@evracons.com]

123298, Russia, Moscow, Marshala Biryuzova Str., 1, bldg 1A, of. 351

*The article provides general characteristics of legal bases of financial support of the local government in Germany, demonstrates the system of financing communities and cities in Germany, special attention was paid to financing municipalities at the account of tax receipts.*

**Keywords:** Financial system of Germany, local taxes, tax of trade, land tax, turnover tax, income tax, municipalities of Germany.

Ниже представлена более подробная характеристика отдельных видов налогов и сборов, существующих в Германии<sup>1</sup>.

#### 1. Промысловый налог

**Общие положения.** Промысловый налог является традиционным налогом общин, который изначально являлся исключительно муниципальным налогом. Правовым основанием для налогообложения является Закон о промысловом налоге (*Gewerbesteuer*gesetz — *GewStG*). Промысловый налог, в отличие от подоходного налога или налога на прибыль, является прямым муниципальным налогом. Это важнейший и «исконный» источник финансовых поступлений в бюджет общины, необходимый для реализации публичных задач.

Однако в более поздний период в муниципальную систему налогов была введена муниципальная часть подоходного налога, тем самым был интегрирован новый элемент налоговых поступлений в бюджеты общин. В качестве «контрмеры» промысловый налог в отдельных частях был «размуниципализирован». С этих пор общины обязаны перечислять часть поступлений от промыслового налога в форме отчислений на уровень федерации и федеральных земель. Такое положение имеет, помимо прочего, эффект выравнивания, поскольку доходы от промыслового налога в зависимости от конкретной местности могут быть весьма различными.

Тем не менее начиная с 2004 г. промысловый налог снова является фискально самым значимым источником налоговых поступлений муниципалитетов. В 2005 г. размер поступлений нетто от этого налога составил 20,4 млрд €. Это составляет примерно 43% общих налоговых поступлений муниципалитетов. В 2008 г., т.е. еще до наступления финансового кризи-

са, объем средств, поступивших от промыслового налога на территории всей Германии, был зафиксирован в размере 41 млрд €. В период кризиса поступления за счет промыслового, как и всех прочих налогов, существенно сократились. Однако доходы от промыслового налога начиная с 2010 года начали увеличиваться. Так, в 2010 году размер такого увеличения достиг 8,7% по сравнению с прошлым годом. В 2011 году объем средств от этого налога, поступивших в муниципальную казну, составил по всей стране 38,3 млрд €. И в последние несколько лет рост налоговых доходов немецких общин происходит главным образом за счет роста поступлений от промыслового налога.

В своей концепции в качестве муниципального налога промысловый налог основывался первоначально на обложении доходов и капитала. Сегодня сохраняется только налогообложение доходов, поскольку с 1998 г. промысловый налог с капитала не взимается.

**Объекты налогообложения.** Обложение промысловым налогом затрагивает любое промышленное (производственное) предприятие. Доля от поступлений этого налога в консолидированном бюджете Германии составляет лишь 5%, но значение промыслового налога велико для общин, поскольку он принадлежит к важнейшим источникам доходов общин.

Под налогообложение промысловым налогом попадает любое промышленное (ремесленное) предприятие, признаваемое таковым по Закону о подоходном налоге (*Einkommensteuergesetz* — *EStG*), включая так называемых «ремесленников» (маклеров, страховых агентов, флористов, представителей розничной торговли, столов и проч.) Что касается индивидуальных предпринимателей (фирм с единственным участником), они под-

<sup>1</sup> В данном материале не приводится экономический расчет налогов. Эта информация содержится, например, в статье: Исупова С.С. Правовое регулирование финансирования местного самоуправления в Германии и России // Практика муниципального управления. 2012. № 7. С. 103–110; № 8. С. 81–90; № 9. С. 103–110.

<sup>2</sup> Neuer finanzieller Tiefpunkt für die Kommunen — 2011 keine Erholung in Sicht — Lichtblick bei der Gewerbesteuer. Deutscher Städtetag.

лежат налогообложению промысловым налогом в том случае, если их предприятие подпадает под категорию промышленного (ремесленного) предприятия. Не подлежат налогообложению представители свободных профессий (инженеры, адвокаты, врачи, налоговые консультанты), равно как предприятия в сферах сельского или лесного хозяйства. Хозяйственные общества (ГmbH, АО) подлежат налогообложению в полном объеме.

## 2. Поземельный налог

После промыслового налога и части подоходного налога третьим источником налоговых поступлений муниципалитетов является поземельный налог. Этот налог является одним из самых старых и известных видов налогообложения. В Германии аналогичное налоговое право по поземельному налогу существовало еще с 1 апреля 1938 г.<sup>3</sup>

Специфика поземельного налога заключается в том, что при его уплате, с одной стороны, нет непосредственного эквивалентного соотношения между платежом и ответной услугой. С другой — налоговые поступления от владения земельным участком могут рассматриваться как один из видов паушального эквивалента за многие предоставляемые муниципальные услуги, связанные с владением землей.

Поземельный налог является налогом на ответственность на земельные участки и их застройку (налог на строения). Законодательную основу поземельного налога составляет Закон о поземельном налоге (*Grundsteuergesetz — GrStG*).

Различают два вида поземельного налога: **поземельный налог А** (аграрный — для земельных участков сельскохозяйственного назначения) и **поземельный налог В** (строительный — для застроенных либо пригодных для застройки земельных участков и зданий).

В 2009 г. в целом по Германии размер поступлений от поземельного налога в муниципальные бюджеты составил около 10,9 млрд евро. Из этой суммы 10,6 млрд € пришлось на поступления от поземельного налога В, а 0,3 млрд € — от поземельного налога А<sup>4</sup>.

**Сущность и правовые основы.** Поземельный налог относится к прямым налогам по смыслу § 3 абз. 2 Закона о налогах и сборах. В центре внимания поземельного налога находится не физическое либо юридическое лицо, а объект — землевладение. Поскольку поземельный налог согласно абз. 6 ст. 106 Основного закона поступает в общины, речь идет о муниципальном налоге (налоге общин).

Поземельный налог является единым для всей федерации налогом. Административный суверенитет был предоставлен в соответствии с абз. 2 ст. 108 Основного закона как федеральным землям (установление стандартной величины налога), так и согласно абз. 4 той же статьи общинам (определение окончательной величины поземельного налога). При этом те земли, в которых нет общин (например, Берлин), берут на себя как установление базовой ставки, так и определение окончательной величины налога с учетом местного коэффициента. В таких землях налог и устанавливается, и взимается финансовыми управлениями.

**Поступление средств от поземельного налога.** Для финансового планирования в первую очередь имеет значение реальный налог, поскольку поступления от поземельного налога представляют собой гарантированную величину. Стандартная стоимость земельных участков лишь в незначительной степени меняется — в процессе дальнейшей застройки она, как правило, увеличивается. Средняя величина налогового коэффициента может существенно различаться в различных федеральных землях и колебаться от 327% в земле Шлезвиг-Гольштейн, 369% в Баварии до 540% в Гамбурге или даже 810% в Берлине<sup>5</sup>.

## 3. Муниципальная часть подоходного налога

**Общая информация.** Начиная с финансовой реформы 1970 г. общины получают часть от подоходного налога, которая поступает от федеральных земель на основании объема средств, полученных за счет сбора подоходного налога с жителей (абз. 5 ст. 106 Основного закона). Муниципальная доля подоходного налога составляет порядка трети. Поэтому доля подоходного налога занимает в качестве фискального источника налоговых поступлений в бюджеты общин второе место после промыслового налога. В период кризиса доходы от подоходного налога, равно как от прочих налогов, сократились, однако в настоящее время ситуация стабилизируется. Подоходный налог является налогом, собираемым с *доходов физических лиц*. При этом специальное регулирование затрагивает национальные доходы и доходы, полученные за счет международной деятельности.

При исчислении подоходного налога различают:

- налог на заработную плату;
- подоходный налог, взимаемый с заявленного дохода;
- налог на доходы от денежных капиталов (налог на прирост капитала);
- налоговую надбавку в поддержку солидарности (так называемый взнос солидарности с новыми федеральными землями, удерживаемый из зарплаты);
- налог на строительные вычеты;
- налог, взимаемый с членов наблюдательного совета.

Эти налоги называют также «налоги на источники дохода», поскольку они удерживаются напрямую с источника.

Товарищества (например, открытое торговое, командитное или простое) не являются субъектом налогообложения подоходного налога. Однако налогом облагается часть прибыли участников товариществ с персональной ответственностью (§ 15 абз. 1 прел. 1 № 2 Закона о подоходном налоге). Доходы хозяйственных обществ (например, GmbH и АО) не подлежат налогообложению подоходным налогом, вместо этого взимается *налог с корпораций*.

Подоходный налог является прямым налогом, поскольку его плательщики и носители идентичны (в противоположность налогу с оборота, который является непрямым налогом, поскольку налогоплательщиком является предприниматель, а носителем налога —

<sup>3</sup> Horschitz/Groß/Schnur (Blaue Reihe) — Bewertungsrecht, Erbschaftsteuer, Grundsteuer, Rz. 2501.

<sup>4</sup> Источник: данные Федерального министерства финансов Германии, 2010 г.

<sup>5</sup> Источник — Федеральное управление статистики.

конечный потребитель). С точки зрения налогового суверенитета подоходный налог является совместным налогом, поскольку он причитается федерации, федеральным землям и общинам. Однако административный суверенитет принадлежит местным земельным финансовым ведомствам, финансовым управлениям. Подоходный налог является личным налогом (в отличие от промыслового налога, по которому объектом налогообложения является промышленное предприятие) и реальным налогом.

**Правовое регулирование.** Правовой основой данного налога является Закон о подоходном налоге (*Einkommensteuergesetz — EStG*) 16 октября 1934 г. и вступившая в силу 21 декабря 1955 г. Инструкция о порядке исполнения подоходного налога (*Einkommensteuer-Durchführungsverordnung — EStDV*), а также ряд других законов и нормативно-правовых актов.

**Распределение.** В соответствии с абз. 3 и 5 ст. 106 Основного закона поступления от подоходного налога причитаются совместно федерации, федеральным землям и общинам. Какое именно территориальное образование имеет право взимать налоги, регулирует Закон о распределении подоходного налога и налога с корпораций (*Zerlegungsgesetz*). Общины получают 15% поступлений от подоходного налога в соответствии с § 1 Закона о реформе финансов общин (*Gemeindefinanzreformgesetz*). Остальные 85% после этого делятся пополам (т.е. по 42,5%) — федерации и федеральным землям (абз. 1 ст. 107 Основного закона). При этом налоговый суверенитет в каждом случае распространяется на общину и федеральную землю, где проживает налогоплательщик. Как уже было сказано выше, в противовес тому, что общины участвуют в распределении подоходного налога, они обязаны отчислять определенную часть промыслового налога на уровень федерации и земель.

Распределение части подоходного налога, причитающейся общинам, происходит на основе так называемых финансовых «ключей» (цифровых показателей). Этот показатель устанавливается с тем, чтобы увязать поступления от подоходного налога в общину с поступлениями от этого налога по всей соответствующей федеральной земле. Здесь, однако, имеется определенная граница, так называемая «цокольная» величина. Как правило, в расчет берется только подоходный налог до пограничного размера — 30.000 € для холостых или 60.000 € для женатых. Таким образом, большое число «подоходных миллионеров» не приносит никаких преимуществ при распределении подоходного налога. Напротив, лучше, если в общине живут 10 наемных работников с доходом в 60.000 €, чем 9 безработных и один женатый наемный работник с доходом в 1 млн €.

#### 4. Муниципальная часть налога с оборота

С 1998 г. общины получают 2,2% от суммы налога с оборота, которая остается после вычета предварительного платежа в размере 5,63% для Федерации. При помощи муниципальной части налога с оборота должно быть компенсировано выпадение промыслового налога на капитал. Муниципальная часть налога с оборота представляет собой постоянный (стабильный) и хорошо калькулируемый источник доходов для местных бюджетов.

Однако при этом серьезно сокращается автономия общин.

При расчете поступлений от налога с оборота в каждую конкретную общину устанавливаются специальные цифровые показатели («ключи»), которые зависят от различных факторов (доходы от промыслового налога, размер выпавшего налога на капитал промышленных предприятий, количество наемных работников и др.). Налог с оборота относится к налогам, вытекающим из товарно-денежных и имущественных отношений. Он является непрямым налогом. С экономической точки зрения налог с оборота также является «налогом на добавленную стоимость», поскольку налогообложению подлежит лишь разница между доходом, полученным вследствие поставки товара либо оказания услуги, и стоимостью подготовительных работ, осуществленных другими предпринимателями. В результате конечный потребитель платит за товар или услугу общую сумму возмещения по налогу с оборота.

**Правовые основы и краткое описание.** Основными правовыми документами, регулирующими порядок установления налога с оборота, являются:

— Директивы ЕС по налогу с оборота (6., 8., 10., 13. и 18.)<sup>6</sup> и Системные директивы ЕС по налогу на добавленную стоимость 112/2006/EG<sup>7</sup>;

— Постановление № 218/92 о сотрудничестве административных органов в сфере непрямого налогообложения;

— Закон о налоге с оборота (*Umsatzsteuergesetz — UStG*);

— Постановление о порядке исполнения Закона о налоге с оборота (*Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung — UStDV*) и др.

Кроме того, имеется значительное число инструктивных писем Федерального министерства финансов Германии, высших финансовых органов федеральных земель и главных финансовых управлений, в которых конкретизируются отдельные вопросы в связи с порядком налогообложения налогом с оборота. По отдельным правовым вопросам в этой связи имеются специальные инструкции Федерального министерства финансов Германии.

Налог с оборота возникает тогда, когда внутри страны каким-либо предприятием оказывается услуга либо поставляется товар, за что взимается плата (вознаграждение). Обычная налоговая ставка налога с оборота составляет в настоящее время 19%. Для отдельных видов выручки устанавливается освобождение от налога (§ 4 Закона о налоге с оборота) либо пониженная налоговая ставка — например, в 7%. Возможны также смешанные налоговые ставки, особое регулирование при деятельности внутри ЕС, а также регулирование по принципу страны происхождения (товара).

Надзор за порядком налогообложения урегулирован в § 27b Закона о налоге с оборота, в соответствии с которым сотрудники финансового ведомства (управления) вправе без предварительного предупреждения в рабочее время заходить на земельные участки и в помещения лиц, ведущих промысловую либо профессиональную предпринимательскую деятельность, для того чтобы установить обстоятельства, которые могут иметь значение для налогообложения в соответствии с данным законом.

<sup>6</sup> URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1977/de\\_1977L0388\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1977/de_1977L0388_do_001.pdf)

<sup>7</sup> URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:DE:PDF>

Это положение призвано гарантировать стабильное установление и получение средств от налога с оборота. В жилые помещения вопреки желанию собственников разрешено входить только для предотвращения реальной опасности общественной безопасности и общественному порядку. Если это целесообразно для установления

обстоятельств в связи с налогообложением, проверяемые лица обязаны представить соответствующим сотрудникам финансового ведомства по требованию последних записи, книги, деловые бумаги и прочие документы, подлежащие надзору за налогообложением налогом с оборота, а также сообщить необходимую информацию.

#### Литература

1. Исупова С.С. Правовое регулирование финансирования местного самоуправления в Германии и России // Практика муниципального управления. 2012. № 7. С. 103–110; № 8. С. 81–90; № 9. С. 103–110.
2. Исупова С.С. Финансовые основы местного самоуправления в Германии и России // Муниципальная власть. 2012. № 4. С. 86–96.
3. Wollmann H. Reformen in Kommunalpolitik und — Verwaltung. Wiesbaden, GWV Fachverlage GmbH, 2008.
4. Tessmann J. Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Potsdam, 2010.

## Муниципально-частное партнерство: динамика теоретической базы и правовых основ в Российской Федерации и зарубежных странах (на примере Канады и Финляндии)

Ларичев Александр Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС при Президенте РФ  
[alexander.larichev@gmail.com]  
185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, д. 6 а

*Взаимодействие органов местного самоуправления и частных субъектов может содействовать более эффективному решению вопросов местного значения. В статье рассматриваются концептуальные и практические проблемы такого взаимодействия, а также более подробно, в сравнительном аспекте анализируются теоретические и правовые основы одной из инновационных его форм — муниципально-частного партнерства в России, Канаде и Финляндии. Автором делается вывод о необходимости осторожного подхода к внедрению данного института на практике в российских муниципалитетах, с учетом новизны правовой базы и наличия негативного опыта применения МЧП в ряде зарубежных государств. Ключевые слова: органы местного самоуправления, частные субъекты, партнерство, сравнительный опыт.*

### Municipal Private Partnership: Dynamics of Theoretical Basis and Legal Bases in the Russian Federation and Foreign Countries (as exemplified by Canada and Finland)

Larichev Alexander A., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Karelian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation  
[alexander.larichev@gmail.com]  
185002, Russia, Petrozavodsk, Chapaeva Str., 6 a.

*The cooperation between municipal bodies and private entities may benefit the execution of local public functions. In this article conceptual and practical obstacles of such cooperation are examined, and, in more detail in a comparative perspective the theoretical and legal framework of one of its innovative forms — municipal-private partnership in Russia, Canada and Finland is analyzed. The author concludes that a cautious approach is needed in the implementation of this institute in Russia's municipalities' practice, in light of the novelty of the legal framework and the existence of certain negative experience of MPP in a number of foreign countries. Key words: municipal bodies, private entities, partnership, comparative experience.*

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление является не только важнейшей формой народовластия (ст. 2), но также механизмом решения вопросов местного значения (ст. 130), обеспечения жизнедеятельности местного населения, реализации нужд и предоставления услуг, необходимых для поддержания нормального функционирования территориальных публичных коллективов.

В деле решения этой задачи органы местного самоуправления, которым гражданами делегируется право каждодневного обеспечения решения вопросов местного значения (ч. 2 ст. 130, ч. 1 ст. 132), могут использовать

все законные механизмы оптимизации своей деятельности, в том числе и привлечение к решению вопросов местного значения непубличных, частных субъектов (представителей частного бизнеса, некоммерческих организаций, органов территориального общественного самоуправления и т.д.).

Вместе с тем возможные формы и пределы привлечения частных субъектов к осуществлению публичных задач, в том числе на уровне местного самоуправления, продолжают оставаться в России под вопросом, как с теоретической, так и с практической точки зрения. Федеральное законодательство в этой сфере является

разрозненным и противоречивым<sup>1</sup>, лишь относительно недавно принят рамочный закон о публично-частном (государственно-частном, муниципально-частном партнерстве)<sup>2</sup>, хотя соответствующие законодательные акты действуют в ряде субъектов РФ уже более десяти лет<sup>3</sup>.

Рассматривая теоретические проблемы взаимодействия муниципалитета и частных субъектов при реализации публичных задач, следует отметить неопределенность в определении правовой природы таких задач и наличие конституционных ограничений подобного сотрудничества в некоторых вариантах трактовки возможных форм его реализации.

Как указывает Е.В. Гриценко, задачи, реализуемые в публичных интересах, находятся в ведении публично-правовых образований (государства, государственного или муниципального образования), создаваемых и действующих для достижения общего блага. Что касается иных участников свободного рынка — субъектов частного права, то их участие в решении публичных задач также не исключается, однако оно осуществляется с учетом целей таких субъектов и предполагает необходимость сочетания частных и публичных интересов<sup>4</sup>.

Государственные и муниципальные задачи как предметы ведения государства и вопросы местного значения сами по себе не подлежат передаче или делегированию частным субъектам, хотя последние и могут привлекаться к их решению. На недопустимость передачи и перераспределения государственных задач как важнейших элементов конституционно-правового статуса публичного субъекта неоднократно обращал внимание и Конституционный Суд РФ<sup>5</sup>.

С другой стороны, действующая трактовка Конституции РФ не содержит как такового запрета на механизм делегирования отдельных публичных полномочий

частному сектору. Конституционный Суд РФ, например, выражал поддержку механизму саморегулируемых организаций, определяя, что процесс разгосударствления деятельности по осуществлению публичных задач является отражением процессов становления гражданского общества, начал самоуправления и автономии в экономической сфере<sup>6</sup>.

Вместе с тем, исходя из правовой позиции Суда, речь идет о наличии либо приобретении субъектом делегируемых задач публичного статуса в объеме передаваемых полномочий и исключении возможности полной «приватизации» делегируемых задач. По мнению Конституционного Суда РФ, «соответствующая деятельность... во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав ... других лиц»<sup>7</sup>.

В отношении местного самоуправления представляется, что передаче или перераспределению с участием частных субъектов подлежат *не сами вопросы местного значения* как муниципальные задачи, а *отдельные функции* органов местного самоуправления по их выполнению.

При этом под вопросом остается и законность передачи законодательно закрепленных *полномочий* органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, не только абстрактным частным субъектам, но и подчиненным органам местного самоуправления, муниципальным предприятиям и учреждениям<sup>8</sup>. В судебной практике Российской Федерации есть решения, в которых передача полномочий по решению вопросов местного значения субъектам, а priori не наделенным публично-властными полномочиями, признавалась незаконной<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ч. II. Ст. 3126; Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652; Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ч. II. Ст. 3127.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29. Ч. I. Ст. 4350; 2016. № 1. Ч. I. Ст. 11.

<sup>3</sup> Показателен опыт г. Санкт-Петербурга, где уже с 2006 года действует специальный закон, а также приняты связанные подзаконные нормативные правовые акты. См.: Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. № 244; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 № 347 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» // Утро Петербурга. 2009. № 39–40 и др.)

<sup>4</sup> Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2.

<sup>5</sup> Там же; Абз. 6 п. 10 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного суда РФ. 2000. № 5.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. № 1.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Примечательно, что в соответствии с ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822), муниципальные учреждения и предприятия определяются как «необходимые для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения», но не «осуществляющие» такие полномочия самостоятельно.

<sup>9</sup> Так, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 19.01.2010 № 11390/09 по делу № А32-23959/2008-4/402 было признано незаконным возложение администрацией г. Сочи на МУП «Городской центр по земельно-имущественным отношениям» ряда публичных функций, в том числе по подготовке постановлений мэрии о предоставлении и изъятии земель, подготовке и выдаче земельно-кадастровых справок. См.: Гриценко Е.В. Указ. соч.

Исключения составляют случаи прямого указания на возможность соответствующей передачи в законодательстве<sup>10</sup>, однако и тогда, с учетом правовой позиции Конституционного суда, возникает вопрос о надлежащем субъекте, которому такие полномочия могут передаваться. Конституционность наделения публичными полномочиями частных хозяйствующих субъектов остается под вопросом.

Меньше вопросов вызывает взаимодействие органов местного самоуправления с частными субъектами, предполагающее не делегирование им законодательно определенных собственных полномочий органов местного самоуправления, но допуск таких субъектов к невластной деятельности социально-экономического характера, содействующей реализации муниципальных задач. Исходя из этой трактовки, вполне логичным представляется допуск к содействию в реализации отдельных функций в публично-правовой сфере таких частных субъектов как коммерческие и некоммерческие предприятия и учреждения, органы ТОС и т.д.

Отдельную нишу занимают формы взаимодействия органов местного самоуправления и частных субъектов, при которых может осуществляться сотрудничество соответствующих субъектов в реализации различных инфраструктурных проектов, программ развития публичных интересов. Такой инструмент взаимодействия именуется «публично-частным партнерством», ПЧП (public-private partnership, PPP). Публично-частное партнерство следует считать собирательным понятием, включающим как государственно-, так и муниципально-частное партнерство (ГЧП, МЧП).

Следует отметить, что мнения относительно того, обязательно ли в рамках муниципально-частного партнерства происходит передача публичных полномочий субъекту частного права, разнятся. Так, по мнению С.В. Васильевой<sup>11</sup>, это является обязательным элементом ПЧП, но есть и иные мнения<sup>12</sup>.

Среди базовых признаков ПЧП можно выделить следующие: сторонами ПЧП являются публичные и частные субъекты; взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе; взаимодействие сторон имеет равноправный характер; ПЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность; в процессе реализации проектов на основе ПЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон; финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях<sup>13</sup>.

До централизации принципов ПЧП на федеральном уровне в экспертной среде и законодательной практике субъектов РФ отсутствовало единое понимание содержания данной категории. Так, в частности, к муниципально-частному партнерству предлагалось относить

инвестиционные соглашения (контракты с инвестиционными обязательствами частного бизнеса); договоры аренды государственного и муниципального имущества, включая лизинговые соглашения; концессии (концессионные соглашения); совместное инвестирование (участие в капитале), создание совместных акционерных предприятий; контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

В настоящее время на федеральном уровне предприятия попытка законодательно систематизировать принципы и формы реализации ПЧП.

В соответствии с принятым в 2015 году Федеральным законом 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»<sup>14</sup> (далее — ФЗ № 224), под государственно-частным (муниципально-частным) партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения, заключенного 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).

Несмотря на довольно широкое определение, другие положения закона позволяют сделать вывод о подходе к определению законодателем ГЧП (МЧП) прежде всего как взаимодействию публичного и частного субъектов, связанному с развитием объектов инфраструктуры.

Так, согласно п. 3 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 224 соглашение о ГЧП (МЧП) является гражданско-правовым договором между публичным партнером и частным партнером, заключаемым на срок не менее трех лет. При этом, согласно ч. 2 ст. 6 закона, к обязательным условиям соглашения относятся: 1) строительство и (или) реконструкция (далее также — создание) объекта соглашения частным партнером; 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения; 3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения; 4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения.

ГЧП (МЧП), таким образом, трактуется федеральным законодателем в узком смысле, и к нему нельзя отнести концессию как особую форму взаимодействия публичного и частного партнеров. Концессия, регулируемая отдельным законодательством<sup>15</sup>, в отличие от ГЧП (МЧП), не предполагает перехода собственности

<sup>10</sup> См.: ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

<sup>11</sup> Васильева С.В. Обеспечение публичных интересов в частно-государственном партнерстве // Экономические и социальные аспекты российского конституционализма: труды кафедры конституционного и муниципального права / под ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснова. Вып. 4. М., 2009. С. 102.

<sup>12</sup> Гриценко Е.В. Указ. соч.

<sup>13</sup> См.: Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 16–24.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29. Ч. 1. Ст. 4350.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ч. II. Ст. 3126.

на объект соглашения в частную собственность. Это же отличает ГЧП (МЧП) от выполнения работ по госзаказу.

При этом, как указывает У.Д. Кондратьева, заключение соглашения о ПЧП в соответствии с ФЗ № 224 может быть связано с существенными правовыми рисками для публичного партнера. Во-первых, существует возможность осуществления «скрытой» приватизации тех объектов, которые были построены и (или) реконструированы частично за счет бюджетных средств и первоначально до момента заключения соглашения о ПЧП находились в государственной или муниципальной собственности<sup>16</sup>.

Кроме того, исходя из положений ч. 9 ст. 13 ФЗ № 224, заранее установленный срок передачи объекта в собственность публичного партнера (если такое соглашением было предусмотрено) не позволит публичному партнеру в случае досрочного расторжения соглашения о ПЧП получить в собственность объект такого соглашения без дополнительных финансовых затрат<sup>17</sup>.

В попытке обеспечить правовую базу именно для *частных инвестиций* законодатель ограничил круг возможных частных партнеров, исключив из них государственные и муниципальные унитарные предприятия; государственные и муниципальные учреждения; публично-правовые компании и иные создаваемые РФ на основании федеральных законов юридические лица; хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем РФ, субъекта РФ или муниципального образования; дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем вышеуказанных организаций; некоммерческие организации, созданные РФ или ее субъектами, муниципальными образованиями в форме фондов; некоммерческие организации, созданные вышеуказанными организациями в форме фондов (ч. 2 ст. 5).

Исключение сделано для таких хозяйственных товариществ, обществ и партнерств, присутствие публичного капитала в которых составляет менее 50%, либо менее 50% состава коллегиального органа управления которых подконтрольно публичному субъекту (ч. 3 ст. 5).

Указанные ограничения вызывают критику контролируемых государством участников уже действующих проектов ПЧП, однако представители законодательной и исполнительной власти РФ, в том числе Министерства экономического развития, остаются в этом вопросе непреклонны<sup>18</sup>.

Вступление ФЗ № 224 в силу с 1 января 2016 г. также влечет за собой необходимость скорейшей переработки уже действовавшего до его принятия регионального законодательства.

Так, например, в ст. 5 Закона Республики Карелия от 05.12.2011 № 1568-ЗРК «Об участии Республики Карелия в проектах государственно-частного партнерства»<sup>19</sup> дается определение предмета соглашения о государственно-частном партнерстве, под которым понимает-

ся создание, реконструкция, модернизация и (или) эксплуатация частным партнером объектов общественной инфраструктуры и предоставление услуг с их использованием. Таким образом, понятие ГЧП здесь соотносимо с его федеральным определением.

Следует, однако, отметить, что в качестве публичного субъекта подобного соглашения в Республике Карелия могут выступать только органы государственной власти Республики Карелия и юридические лица с государственной долей участия в 100%, органы местного самоуправления в качестве субъектов не упоминаются (п. 3 ч. 1. ст. 3 ЗРК № 1568). Такая же ситуация прослеживается в законодательстве ряда других субъектов РФ о ПЧП, что свидетельствует о неразвитости правовой базы института специальных соглашений о муниципально-частном партнерстве. В других субъектах РФ органы местного самоуправления признаются субъектами ПЧП, однако само законодательство о ПЧП трактует его формы расширительно (с указанием в его составе концессий, аренды, инвестирования), распространяя их и на муниципальные правоотношения<sup>20</sup>.

Таким образом, требуется большая работа по приведению законодательства субъектов РФ, регулирующего институт ПЧП, в соответствие с федеральным, и запуску публично-частных проектов на местном уровне исходя из новых законодательных подходов.

В связи с этим полезным представляется изучение зарубежного опыта, который позволяет выявить уже действующие и доказавшие свою эффективность механизмы правового регулирования соответствующих отношений, а также изучить возможные ошибки и не повторять их при развитии как МЧП, так и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и частных субъектов.

Опыт Канады в связанных вопросах интересен наличием относительно богатой истории становления и развития муниципально-частного партнерства и изобилует яркими примерами проб и ошибок в указанной сфере.

Следует отметить, что в аналитической литературе Канады под формами взаимодействия органов местного самоуправления и частных субъектов, как правило, подразумевают две: аутсорсинг («contracting out») и публично-частное партнерство («public-private partnership») <sup>21</sup>. Критерием различия между двумя этими формами является степень вовлеченности публичного субъекта в соответствующий проект и форма собственности на объекты сотрудничества.

При аутсорсинге частные субъекты привлекаются для решения определенных функций в рамках муниципальных задач с использованием собственных финансовых средств и материальных ресурсов, в то время как ПЧП предполагает участие органов местного самоуправления в качестве как соинвестора, так и собственника (сособственника) материальных средств и объектов. Кроме того, ПЧП, как правило, применяется для

<sup>16</sup> Кондратьева У.Д. Правовые риски государственно-частного партнерства в современной России // Современное право. 2015. № 9. С. 44–48.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Родин А. Новая среда для ГЧП // ЭЖ-Юрист. 2015. № 44. С. 9.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Республики Карелия. 2011. № 12. Ст. 1970.

<sup>20</sup> См., например: Закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-ПЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. Январь-февраль. № 47(53). С. 34.

<sup>21</sup> Sancton A. Canadian local government: an urban perspective. Toronto : Oxford University Press, 2011. P. 250–253.

строительства и ремонта крупных объектов муниципальной инфраструктуры.

В качестве примера различных форм сотрудничества муниципалитетов и частных субъектов в схожем предмете А. Санктон приводит опыт функционирования систем водоснабжения двух муниципалитетов — городов Броктон в провинции Онтарио и Монктон в провинции Нью-Брансуик. В Броктоне система водоснабжения города управляется частной компанией Veolia Water Canada, которой принадлежат соответствующие объекты инфраструктуры.

В городе Монктон та же компания привлекалась для строительства новых водоочистных сооружений в обмен на право обеспечивать водоснабжение города в течение следующих двадцати лет. В последнем случае между муниципалитетом и компанией заключалось специальное соглашение о ПЧП, предусматривающее разделение рисков от строительства и функционирования объекта и оставляющее за городом право собственности на него<sup>22</sup>.

Несмотря на приводимые в литературе многочисленные примеры успешного сотрудничества муниципалитетов и частных субъектов в Канаде, эксперты относятся к ним достаточно настороженно, подчас даже скептически. Так, по мнению Р. и С. Тиндалов<sup>23</sup>, если аутсорсинг муниципальных услуг в большинстве случаев является оправданным и полезным явлением, позволяющим привлекать высококвалифицированных специалистов и оборудование для решения муниципальных задач, то публично-частное партнерство содержит в себе не всегда оправданные риски и может иметь низкую эффективность в решении соответствующих задач. Авторы приводят опыт ряда провинций, где привлечение частных инвесторов к строительству школ и медицинских учреждений привело к увеличению затрат, а качество реализованных проектов оставляло желать лучшего<sup>24</sup>.

В качестве иллюстрации неудачного опыта публично-частного партнерства можно привести проект строительства спорткомплекса RIM Park в городе Ватерлоо, Онтарио. В результате финансовых махинаций недобросовестного частного партнера, MFP, начальная стоимость проекта объемом в 56,6 миллиона канадских долларов выросла до 145 миллионов, которые город должен выплачивать до 2030 года. Поскольку проводившееся по этому факту расследование не выявило фактов коррупции либо мошенничества, сделка была признана законной, а в литературе она приводится как пример «низкой грамотности» должностных лиц местного самоуправления в вопросах правильного оформления соглашений ПЧП<sup>25</sup>.

Вышеуказанный пример показывает, что взаимодействие с частными субъектами органов местного самоуправления требует подготовленности последних в гражданско-правовых вопросах, знания специфики участия в бизнес-проектах и ассоциированных рисков, в противном случае участие муниципалитета в МЧП может обернуться не достижением поставленных целей,

а серьезными финансовыми и репутационными потерями.

Данное утверждение справедливо и для России, где «мода» на ПЧП должна сопровождаться серьезной правотворческой и правоприменительной работой, разработкой четких механизмов последовательности действий при разработке соглашений о МЧП, отраженных в соответствующих муниципальных нормативно-правовых актах и административных регламентах задействованных органов местного самоуправления.

Также должна быть предусмотрена возможность внешнего аудита, экспертной оценки всех предпринимаемых проектов МЧП. В противном случае, с учетом отечественной специфики, благое намерение по развитию муниципальной инфраструктуры может обернуться ухудшением социально-экономического положения по большей части небогатых российских муниципальных образований.

Что касается Финляндии, то специфика политико-экономической модели данной страны, относящейся к «скандинавскому» типу, долгое время сдерживала развитие института МЧП, взамен которого муниципалитеты, обладавшие достаточными ресурсами для реализации, в том числе крупных инфраструктурных проектов, предпочитали использовать инструменты муниципального заказа. Однако ряд последовательных экономических кризисов и снижение бюджетной обеспеченности муниципальных образований вызвал интерес к МЧП как потенциально эффективной форме решения вопросов местного значения<sup>26</sup>.

Институт ПЧП в Финляндии не регулируется отдельным законодательством, поскольку воспринимается как особая форма госзаказа. Соответственно, муниципалитеты, обладающие достаточно широкой автономией, могут самостоятельно разрабатывать и заключать различные формы соглашений о МЧП, с учетом требований законодательства о госзаказе. Тем не менее, в отличие от простого госзаказа, ПЧП предполагает длительное сотрудничество публичного и частного партнера, в том числе по эксплуатации объекта.

Законодательство Финляндии также не предусматривает каких-либо льгот по налогам либо иных финансовых бонусов для привлечения частных партнеров, однако такие меры могут разрабатываться муниципалитетами самостоятельно<sup>27</sup>.

Первый проект МЧП, реализованный на территории страны в г. Эспоо в 2003 году и состоявший в привлечении частного инвестора к строительству школы, показал увеличение расходов муниципалитета на его реализацию в сопоставлении с аналогичными проектами без применения схемы МЧП. Тем не менее руководство муниципалитета не только не отказалось от данной формы, но в настоящее время пошло на заключение ряда других соглашений о реализации инфраструктурных проектов через МЧП<sup>28</sup>. Причина заключается в необходимости обеспечения предоставления публичных

<sup>22</sup> Sancton A. Ibid. P. 252.

<sup>23</sup> Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada, 7 ed. Toronto : Thomson Nelson, 2009. P. 290–291.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Sancton A. Op. cit. P. 246–249.

<sup>26</sup> Valkama P., Oulasvirta L., Karppi I. Perspectives on the limited emergence of Public Private Partnerships in Finland // Public Private Partnerships: A global review / ed. Akintoye A. et al. Oxford : Routledge, 2016. P. 90.

<sup>27</sup> Ibid. P. 93.

<sup>28</sup> Ibid. P. 92.

услуг быстро растущему населению второго по величине города страны.

Наилучшими сферами применения МЧП, по мнению финских экспертов, как раз таки и являются зоны опережающего развития — районы новой жилой застройки, коммерческие сектора, строительство инфраструктурных объектов для которых муниципалитетами в сжатые сроки может являться затруднительным<sup>29</sup>.

Опыт Финляндии показывает, что даже в условиях относительного финансового благополучия муниципальных образований не стоит отказываться от потенциально выгодных проектов сотрудничества муниципалитетов с частными субъектами. В российских же условиях отсутствия достаточной бюджетной обеспеченности и низкой доступности кредитов на реализацию крупных проектов и программ ПЧП может стать эффективным инструментом решения многих местных про-

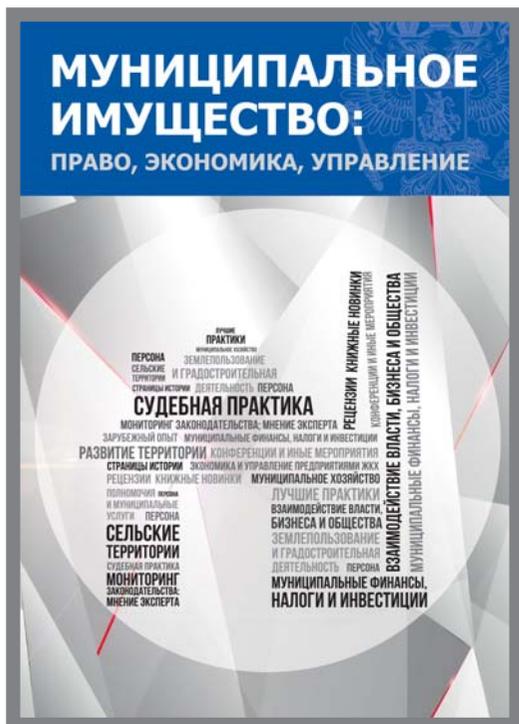
блем. При этом муниципалитетам можно рекомендовать долгосрочное планирование приоритетных направлений развития МЧП в рамках программ стратегии развития (это позволит формировать пул идей и вести подготовительную работу до запуска конкретных проектов).

Подводя итог вышесказанному, следует отметить перспективность муниципально-частного партнерства и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и частных субъектов при решении вопросов местного значения. Вместе с тем как значительная выгода, так и значительный риск (прежде всего — финансовый) такого сотрудничества, а также непроработанность многих его механизмов, как в теории, так и в нормотворчестве и правоприменительной практике, требует внимания со стороны всех заинтересованных субъектов к его дальнейшей оптимизации и развитию на благо местного населения.

#### Литература

1. Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2.
2. Васильева С.В. Обеспечение публичных интересов в частно-государственном партнерстве // Экономические и социальные аспекты российского конституционализма : труды кафедры конституционного и муниципального права / под ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснова. Вып. 4. М., 2009. 182 с.
3. Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово емких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 16–24.
4. Кондратьева У.Д. Правовые риски государственно-частного партнерства в современной России // Современное право. 2015. № 9. С. 44–48.
5. Родин А. Новая среда для ГЧП // ЭЖ-Юрист. 2015. № 44.
6. Sancton A. Canadian local government: an urban perspective. Toronto : Oxford University Press, 2011. 424 p.
7. Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada, 7 ed. Toronto : Thomson Nelson, 2009. 447 p.
8. Valkama P., Oulasvirta L., Karppi I. Perspectives on the limited emergence of Public Private Partnerships in Finland // Public Private Partnerships: A global review / ed. Akintoye A. et al. Oxford : Routledge, 2016. 411 p.

<sup>29</sup> Ibid. P. 98.



**ПОДПИСКА НА ЖУРНАЛ**  
**Муниципальное имущество:**  
**экономика, право, управление**  
 Издается с 2016 года  
 Периодичность 4 раза в год  
**Подписной индекс**  
 Роспечать — 80469.  
 Цена за номер при подписке  
 через редакцию — 200 Р

**Центр редакционной подписки:**  
 тел. (495) 617-18-88 - многоканальный  
 8-800-333-28-04 (по России бесплатно)

Извещение	<i>Форма № ПД-4</i>				
	<b>ООО "Юридическая периодика"</b> <small>наименование получателя платежа</small>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small></td> <td style="width: 50%; border: none;">40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small></td> </tr> </table>	7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>		
7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small></td> <td style="width: 50%; border: none;">БИК <b>044525272</b></td> </tr> </table>	в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>		
в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Номер кор./сч. банка получателя платежа:</td> <td style="width: 50%; border: none;">30101810000000000272</td> </tr> </table>	Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272		
Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Подписка на журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» на II полугодие 2016 года <small>(наименование платежа)</small></td> <td style="width: 50%; border: none;"> <small>(номер лицевого счета (код) плательщика)</small></td> </tr> </table>	Подписка на журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» на II полугодие 2016 года <small>(наименование платежа)</small>	 <small>(номер лицевого счета (код) плательщика)</small>		
Подписка на журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» на II полугодие 2016 года <small>(наименование платежа)</small>	 <small>(номер лицевого счета (код) плательщика)</small>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Ф.И.О. плательщика _____</td> <td style="width: 50%; border: none;">_____</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Адрес плательщика: _____</td> <td style="width: 50%; border: none;">_____</td> </tr> </table>	Ф.И.О. плательщика _____	_____	Адрес плательщика: _____	_____
Ф.И.О. плательщика _____	_____				
Адрес плательщика: _____	_____				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Сумма платежа _____ руб. <b>00</b> коп.</td> <td style="width: 50%; border: none;">Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Итого _____ руб. _____ коп.</td> <td style="width: 50%; border: none;">" " _____ 20 _____ г.</td> </tr> </table>	Сумма платежа _____ руб. <b>00</b> коп.	Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.	Итого _____ руб. _____ коп.	" " _____ 20 _____ г.
Сумма платежа _____ руб. <b>00</b> коп.	Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.				
Итого _____ руб. _____ коп.	" " _____ 20 _____ г.				
Кассир	С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен <b>Подпись плательщика:</b> _____				
Квитанция	<i>Форма № ПД-4</i>				
	<b>ООО "Юридическая периодика"</b> <small>наименование получателя платежа</small>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small></td> <td style="width: 50%; border: none;">40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small></td> </tr> </table>	7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>		
7705790921 <small>ИНН получателя платежа</small>	40702810500000010326 <small>(номер счета получателя платежа)</small>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small></td> <td style="width: 50%; border: none;">БИК <b>044525272</b></td> </tr> </table>	в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>		
в <b>ПАО Банк ЗЕНИТ г. Москва</b> <small>(наименование банка получателя платежа)</small>	БИК <b>044525272</b>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Номер кор./сч. банка получателя платежа:</td> <td style="width: 50%; border: none;">30101810000000000272</td> </tr> </table>	Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272		
Номер кор./сч. банка получателя платежа:	30101810000000000272				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Подписка на журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» на II полугодие 2016 года <small>(наименование платежа)</small></td> <td style="width: 50%; border: none;"> <small>(номер лицевого счета (код) плательщика)</small></td> </tr> </table>	Подписка на журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» на II полугодие 2016 года <small>(наименование платежа)</small>	 <small>(номер лицевого счета (код) плательщика)</small>		
Подписка на журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» на II полугодие 2016 года <small>(наименование платежа)</small>	 <small>(номер лицевого счета (код) плательщика)</small>				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Ф.И.О. плательщика _____</td> <td style="width: 50%; border: none;">_____</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Адрес плательщика: _____</td> <td style="width: 50%; border: none;">_____</td> </tr> </table>	Ф.И.О. плательщика _____	_____	Адрес плательщика: _____	_____
Ф.И.О. плательщика _____	_____				
Адрес плательщика: _____	_____				
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Сумма платежа _____ руб. <b>00</b> коп.</td> <td style="width: 50%; border: none;">Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; border: none;">Итого _____ руб. _____ коп.</td> <td style="width: 50%; border: none;">" " _____ 20 _____ г.</td> </tr> </table>	Сумма платежа _____ руб. <b>00</b> коп.	Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.	Итого _____ руб. _____ коп.	" " _____ 20 _____ г.
Сумма платежа _____ руб. <b>00</b> коп.	Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп.				
Итого _____ руб. _____ коп.	" " _____ 20 _____ г.				
Кассир	С условиями приема указанной в платежном документе суммы, в.ч. с суммой взимаемой платы за услуги банка, ознакомлен и согласен <b>Подпись плательщика:</b> _____				